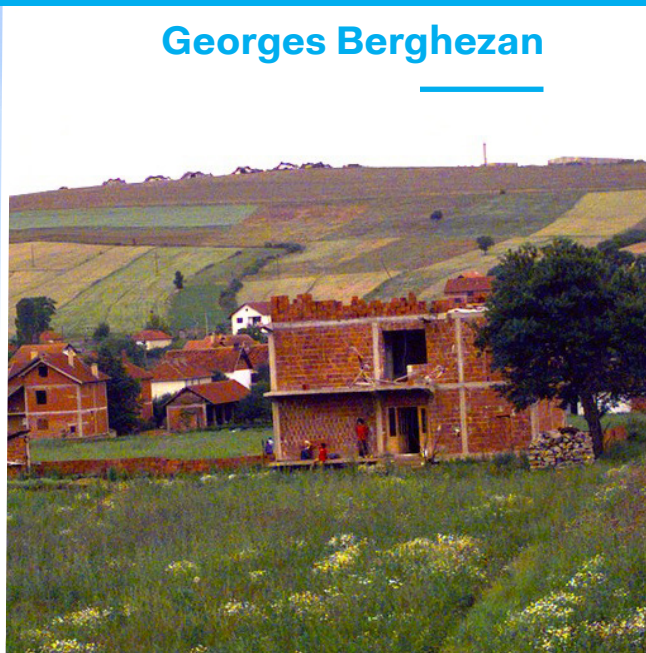




Bosnie-Herzégovine, Serbie et Kosovo

HORS OTAN, MAIS PARTENAIRES

Georges Berghezan





**© Groupe de recherche
et d'information
sur la paix et la sécurité**

Avenue des Arts 7-8
B-1210 Bruxelles
Tél : 0473 982 820
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
est une association sans but lucratif.

La reproduction est autorisée, moyennant mention de la source et de l'auteur.

Photos de couverture : En haut : Bosnie-Herzégovine – KFOR. © NATO ; En bas, de gauche à droite : Serbie Српски / srpski: Зграде Генералштаба војске Србије и Црне Горе и Министарства одбране, auteur : Dungodung, via Wikimedia Commons ; Kosovo Bomb and battle damage near Gnjilane, Kosovo (as part of Operation JOINT GUARDIAN) © : The U.S. National Archives via Picryl

Prix : 10 euros

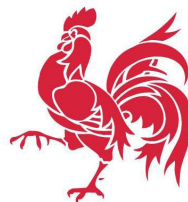
ISSN : 2466-6734
ISBN : 978-2-87291-233-9
ISBN : 978-2-87291-234-6 (version e-pub)

Version PDF :
<https://www.grip.org/hors-otan-mais-partenaires-bosnie-herzegovine-serbie-et-kosovo>



Les Rapports du GRIP sont également
diffusés sur www.i6doc.com,
l'édition universitaire en ligne.

Avec le soutien de la



Wallonie

HORS OTAN, MAIS PARTENAIRES

**Bosnie-Herzégovine,
Serbie et Kosovo**

LES RAPPORTS DU GRIP 2024 / 1

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. BOSNIE-HERZÉGOVINE : UNE COOPÉRATION SUR LE FIL DU RASOIR SERBE	6
Frappes de l'OTAN et pax americana	6
Place à EUFOR-Althea	7
Forces armées dotées d'un mandat d'interopérabilité avec l'OTAN	8
Mise en œuvre retardée du plan d'adhésion	9
La « neutralité militaire » serbe menacée	9
Au-delà de l'OTAN, le mal-être bosnien	10
Srebrenica au cœur des tensions	11
L'autorité du Haut Représentant contestée	12
Priorité au renforcement des capacités militaires	13
Dynamic, Swift, Quick Response.....	14
Au-delà de Dodik, les lignes rouges de Belgrade	14
2. SERBIE : DE L'HOSTILITÉ À LA COLLABORATION	16
Troubles au Kosovo	16
Une conférence pour « excuser » des bombardements	17
78 jours de frappes	18
Une catastrophe humanitaire évitée ou déclenchée ?	19
Délitement yougoslave et rapprochement avec l'Occident	19
Une neutralité compatible avec l'OTAN	20
Du PPP à l'IPAP	21
Plus de 200 activités communes	22
Une opinion hostile à une adhésion	23
Une neutralité orientée vers l'Ouest.....	24
Une collaboration gagnant-gagnant ?	25
Encadré : L'héritage toxique de l'OTAN dans les Balkans	26
3. KOSOVO : NAISSANCE D'UNE ARMÉE SOUS COUVEUSE ATLANTIQUE	27
La KFOR en charge de la sécurité.....	27
Reconversion de l'UÇK.....	27
Indépendance contestée et « nouvelles tâches » de l'OTAN	28
Premiers accords avec Belgrade	29
La NALT renforce les capacités de la FSK et en fait une armée	30
Recrudescence de tensions dans le Nord	31
Et renforcement de la KFOR	32
Missiles et drones ne nuisent pas au dialogue	33
Prégnance de l'OTAN à défaut d'adhésion	34
CONCLUSION	35



Source : [Balkans occidentaux — Wikipédia \(wikipedia.org\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Balkans_occidentaux)

En bleu foncé : les pays de l'OTAN.

En jaune, la Bosnie, la Serbie et le Kosovo ne font pas partie de l'OTAN

INTRODUCTION

Depuis l'intégration de la Macédoine du Nord dans l'Alliance atlantique en 2020, seuls la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo ne sont pas membres de l'OTAN dans la péninsule balkanique. Pour diverses raisons, ni Sarajevo, ni Belgrade, ni Pristina ne peuvent compter sur une prochaine adhésion.

En effet, les appels à rejoindre l'OTAN du Kosovo, toujours considéré par Belgrade comme sa province méridionale, resteront lettre morte tant qu'il ne sera pas reconnu comme État indépendant par la totalité des membres de l'OTAN. La Serbie a déclaré à maintes reprises qu'elle n'avait pas l'intention de devenir membre à part entière de l'Alliance tout en développant une coopération étroite avec elle. Quant à la Bosnie-Herzégovine, reconnue candidate il y a plusieurs années, son processus d'adhésion demeure irrémédiablement enlisé.

Tant Belgrade que Sarajevo ont commencé à structurer leur collaboration avec l'OTAN via un Partenariat pour la paix (PPP) conclu en 2006. Ce partenariat a été complété, dans le cas de la Bosnie, par un Plan d'action d'adhésion (MAP), accordé en 2010, mais qui n'a commencé à être mis en œuvre que huit ans plus tard, après le règlement partiel d'un litige sur les propriétés militaires. La relation de Pristina avec l'OTAN consiste principalement en l'accueil, depuis 1999, de milliers de soldats de la Force du Kosovo (KFOR), mais aussi en un discret soutien au développement d'une armée locale.

Le présent rapport présente successivement les relations de l'OTAN avec la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo, en rappelant d'abord un contexte marqué par son intervention dans les conflits armés des années 1990. Il examine ensuite, outre le rôle spécifique de la KFOR dans l'environnement toujours tendu du Kosovo, le développement de la coopération poursuivie par l'OTAN. L'accent est mis sur les difficultés et limitations auxquels est confrontée cette collaboration, que ce soit en raison du statut incertain du Kosovo, de la neutralité affichée de la Serbie ou de conflits politico-institutionnels internes de plus en plus vifs en Bosnie-Herzégovine.

En conclusion, le rapport tente d'évaluer l'enjeu géostratégique de la présence otanienne dans la région, alors que d'autres acteurs, extérieurs à l'Alliance ou membres de l'OTAN, tentent également d'y faire valoir leurs propres intérêts.

1. BOSNIE-HERZÉGOVINE : UNE COOPÉRATION SUR LE FIL DU RASOIR SERBE

L'implication de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine remonte à la guerre civile qui a ravagé ce pays entre 1992 et 1995. Elle peut être datée plus précisément du 31 mars 1993 quand le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) a adopté la Résolution 816 qui autorisait « les États membres » à prendre « toutes mesures nécessaires » pour faire respecter l'interdiction des vols militaires dans l'espace aérien du pays, interdiction décrétée six mois plus tôt par le même Conseil de sécurité¹. L'OTAN a dès lors déployé jusqu'à 200 appareils dans les cieux bosniens – l'opération *Deny Flight* – et, le 28 février 1994, quatre avions de combat F-16 de l'*U.S. Air Force* ont abattu quatre avions d'attaque *Jastreb* de la Force aérienne de *Republika Srpska*, l'entité serbe de Bosnie. Selon l'OTAN, il s'agissait « pour l'Alliance du premier engagement militaire de son histoire »².

Au cours des mois suivants, l'OTAN a effectué d'autres frappes, y compris contre des cibles terrestres, également en territoire contrôlé par les Serbes de Croatie, et toujours en coordination ou à la demande de la Force de protection des Nations unies (FORPRONU) déployée en Bosnie. En réaction à une de ces frappes, l'armée serbo-bosnienne a capturé, en mai 1995, des centaines de Casques Bleus, les utilisant comme boucliers humains. Quelques semaines plus tard, elle pénétrait dans l'enclave de Srebrenica, malgré son statut de zone protégée de l'ONU, et y massacrait la plus grande partie de la population mâle en âge de combattre. Pour parachever la perte d'autorité de l'ONU, l'armée croate s'emparait des zones sous sa protection en Croatie, celles-ci étant aux mains de sécessionnistes serbes, provoquant l'exode de la quasi-totalité de leur population.

Frappes de l'OTAN et pax americana

Ces événements ont incité l'OTAN à intervenir de manière plus décisive en lançant son opération *Deliberate Force* le 30 août 1995. Pendant trois semaines, environ 400 appareils ont bombardé des sites, essentiellement militaires, en zone serbe. Dans le même temps, au sol, les armées bosniaque et croate de Bosnie, avec le soutien de celle de Croatie, s'emparaient d'un bon tiers du territoire sous contrôle serbe. Après avoir longtemps miné les efforts de l'ONU et de la Communauté européenne pour trouver une solution négociée au conflit, les États-Unis s'imposaient comme les faiseurs de paix en organisant, sur la base

¹ « [Résolution 816 \(1993\)](#) », Conseil de sécurité, Bibliothèque numérique, ONU, 31 mars 1993.

² « [Le rôle opérationnel de l'Alliance dans le maintien de la paix, Le processus de pacification dans l'ex-Yougoslavie](#) », Manuel de l'OTAN, OTAN, 1998.

militaire de Dayton en Ohio, une conférence qui s'achevait par la conclusion de l'accord éponyme, le 21 novembre 1995.

Pour l'essentiel, l'accord de Dayton prévoyait l'arrêt des hostilités et le maintien d'un État souverain, la Bosnie-Herzégovine, mais divisé en deux entités largement autonomes, la *Fédération de Bosnie-Herzégovine* (FBiH), à majorité bosniaque et croate, et la *République serbe* (*Republika Srpska*, RS), à majorité serbe. Une présidence tripartite, composée de représentants des trois « peuples constitutifs », était instaurée et, en annexe, figurait une constitution, toujours en vigueur aujourd'hui, qui codifiait le tout. Une autre annexe dotait un « Haut Représentant » de pouvoirs étendus dans la mise en œuvre des aspects civils de l'accord. Nommé par un *Peace Implementation Council* (PIC) composé de 55 pays et agences, ce Haut Représentant a, à ce jour, toujours été originaire d'un pays de l'Union européenne (UE) et son adjoint, des États-Unis. Enfin, une autre annexe autorisait l'OTAN à déployer pendant un an une *Implementation Force* (IFOR), chargée de la mise en œuvre des aspects militaires de l'accord³. Ce déploiement a été autorisé par la Résolution 1031 du Conseil de sécurité, qui formalisait également le retrait de la FORPRONU et le transfert de responsabilités à l'IFOR⁴.

Place à EUFOR-Althea

Les effectifs de l'IFOR ont rapidement dépassé ceux de la FORPRONU, atteignant 60 000 militaires, voire 80 000 en comptant ceux présents en appui dans les pays voisins. Après un an, l'IFOR a été rebaptisée SFOR, pour *Stabilisation Force*, et validée par la Résolution 1088 (1996)⁵. En raison de l'absence de violence interethnique et d'une sécurité retrouvée, les effectifs de la SFOR, 31 000 au départ, n'étaient plus que 7 000 en décembre 2004, quand elle a été dissoute pour laisser la place à l'opération *Althea*, menée par une Force de l'UE (EUFOR)⁶.

Avalisée par la Résolution 1575 (2004)⁷, *Althea* était composée au départ de 3 700 militaires, avec le même mandat que les forces de l'OTAN qui l'avaient précédée, soit l'application des aspects militaires de l'accord de paix, et plus globalement la responsabilité première en matière de sécurité⁸. Cependant, malgré la baisse progressive des effectifs (jusqu'à 500 au début 2022), la mission a été « reconfigurée » dès 2012 pour englober la formation et le renforcement des capacités des Forces armées de Bosnie-Herzégovine⁹. En effet, bien que non prévue à Dayton, une armée unitaire a été créée à la fin 2005. Elle

³ « [General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina \(Dayton Agreement\)](#) », Peacemaker, ONU, 21 novembre 1995.

⁴ « [Resolution 1031 \(1995\)](#) », Conseil de sécurité, Bibliothèque numérique, ONU, 15 décembre 1995.

⁵ « [Resolution 1088 \(1996\)](#) », Conseil de sécurité, Bibliothèque numérique, ONU, 12 décembre 1996.

⁶ « [Les opérations de soutien de la paix en Bosnie-Herzégovine \(1995-2004\)](#) », OTAN, 11 avril 2023.

⁷ « [Resolution 1575 \(2004\)](#) », Conseil de sécurité, Bibliothèque numérique, ONU, 22 novembre 2004.

⁸ « [The key objectives of ALTHEA](#) », *European Union Force in BiH*, 4 novembre 2023.

⁹ Ce qui fut avalisé par la [Résolution 2074 \(2012\)](#), Conseil de sécurité, Bibliothèque numérique, ONU, 14 novembre 2012.

résulte d'une « interprétation extensive » de la constitution bosnienne¹⁰ et donc de l'accord de Dayton, en grande partie voulue par le Haut Représentant, qui dispose de « l'autorité finale en matière d'interprétation » de cet accord.

Forces armées dotées d'un mandat d'interopérabilité avec l'OTAN

Après plusieurs années de guerre sanglante, cette unification de forces ennemies était une gageure. Il fallut d'abord créer une armée de la FBiH, réunissant, après démobilisation de l'essentiel de leurs effectifs, le *Conseil de défense croate (Hrvatsko vijeće obrane, HVO)* et l'*Armée de la République de Bosnie-Herzégovine (Armija Republike Bosne i Hercegovine, ARBiH, majoritairement bosniaque)*, les États-Unis se chargeant de son entraînement et de son armement¹¹. En 2005, après que le parlement de la RS a ratifié le transfert au niveau national de ses prérogatives en matière de défense, les deux chambres du parlement national ont adopté une « Loi sur la Défense de Bosnie-Herzégovine », créant les *Forces armées de Bosnie-Herzégovine (Oružane snage Bosne i Hercegovine, OSBiH)*¹². Les effectifs de cette armée, théoriquement multiethnique mais consistant pour l'essentiel en une addition de bataillons serbes, croates et bosniaques, ont été fixés à 10 000 militaires, tous professionnels, et 1 000 civils¹³. En 2022, ils auraient été cependant inférieurs à 9 000, dont près de 7 % de femmes¹⁴.

Le départ de la SFOR, son remplacement par *Althea*, puis la création d'une armée bosnienne n'ont nullement signifié l'abandon du pays par l'OTAN. En effet, la Résolution 1575 (2004) précitée autorisait la création d'un quartier général de l'OTAN à Sarajevo, chargé de soutenir l'opération *Althea*, qui a fait de la « progression vers les standards de l'OTAN » des OSBiH le premier de ses objectifs-clés¹⁵. En outre, selon la Loi sur la Défense, il incombe aux OSBiH de rechercher « l'interopérabilité maximale » avec les forces de l'OTAN ; dans son avant-dernier article, la loi prescrit même aux autorités civiles et militaires de « conduire les activités requises pour l'accession de la Bosnie-Herzégovine à l'OTAN »¹⁶.

¹⁰ Christophe Solioz, « [Bosnie-et-Herzégovine 2005-2006, Transition sur le fil du rasoir](#) », *Le courrier des pays de l'Est*, 2006/4 (n° 1056).

¹¹ Christopher J. Lamb, « [The Bosnian Train and Equip Program: A Lesson in Interagency Integration of Hard and Soft Power](#) », *Strategic Perspectives* n° 15, *Institute for National Strategic Studies*, 2014.

¹² « [Law on Defence of Bosnia and Herzegovina](#) », Department of Legal Affairs, *Office of the High Representative*, 2005.

¹³ « [O Oružanim snagama BiH](#) », *Oružane snage Bosne i Hercegovine*, non daté.

¹⁴ « [Balkan Defence Monitor 2022](#) », *Belgrade Centre for Security Policy*, mars 2022.

¹⁵ « [About EUFOR](#) », *European Union Force in BiH*, 4 novembre 2023.

¹⁶ « [Law on Defence of Bosnia and Herzegovina](#) », *op. cit.*

Mise en œuvre retardée du plan d'adhésion

Un premier pas en ce sens était franchi en décembre 2006 quand Sarajevo, en même temps que Belgrade, concluait un *Partenariat pour la paix* (PPP) avec l'OTAN. En septembre 2008, elle approfondissait sa coopération avec l'Alliance en concluant un *Plan d'action de partenariat individuel* (*Individual Partnership Action Plan*, IPAP)¹⁷. Moins de deux ans plus tard, en avril 2010, la candidature de la Bosnie-Herzégovine à l'OTAN était officialisée par une invitation à participer au *Plan d'action d'adhésion* (*Membership Action Plan*, MAP). Une condition était attachée à cette invitation, à savoir que Sarajevo contribue à la *Force internationale d'assistance à la sécurité* (FIAS) sous commandement OTAN en envoyant des troupes en Afghanistan¹⁸. Quelques mois plus tard, un premier contingent de quelques dizaines de membres des OSBiH s'envolait pour Kaboul¹⁹.

Cependant, l'activation du MAP a été gelée jusqu'en décembre 2018, l'OTAN exigeant que, au préalable, les propriétés militaires, héritées de l'ancienne *Armée populaire yougoslave*, soient enregistrées au nom de l'État central et non plus au nom des entités. Ce n'est qu'après une décision de la Cour constitutionnelle, et malgré l'opposition de la RS, qu'une majorité des propriétés militaires a été enregistrée au nom de l'État. La mise en œuvre du MAP pouvait débuter, d'abord en appelant Sarajevo à soumettre son premier *Programme national annuel* (*Annual National Program*, ANP), soit un programme de réforme du secteur de la Défense défini en consultation avec l'OTAN²⁰.

La « neutralité militaire » serbe menacée

Après le conflit, pas totalement résolu, sur les propriétés militaires, cet ANP a été un des principaux litiges à l'origine d'une longue crise gouvernementale en Bosnie. En effet, ce n'est qu'en novembre 2019, plus d'un an après les élections, qu'un gouvernement central a pu être formé, et cela seulement après que les principaux partis bosniens se sont mis d'accord pour envoyer à l'OTAN, non pas l'ANP demandé, mais un « programme de réformes ». S'étant opposé à ce que ce programme soit qualifié de « national », car la Bosnie ne serait pas une « nation »²¹, Milorad Dodik, alors membre de la présidence tripartite et actuellement président de la RS et leader de l'*Alliance des sociaux-démocrates indépendants* (SNSD, le principal parti serbe bosnien), déclarait peu après la conclusion de l'accord que ce programme ne préjugerait nullement d'une adhésion à l'Alliance atlantique²². L'OTAN a néanmoins fait du document, présenté le mois suivant²³, le principal

¹⁷ « [Individual Partnership Action Plans](#) », OTAN, 9 juin 2017.

¹⁸ « [NATO agrees to launch Bosnia membership plan](#) », Reuters, 22 avril 2010.

¹⁹ « [Bosnian forces on way to ISAF mission in Afghanistan](#) », Anadolu Agency, 3 octobre 2013.

²⁰ Mladen Lakić, « [NATO Approves Membership Action Plan for Bosnia](#) », *BalkanInsight*, 5 décembre 2018.

²¹ Belga, « [Bosnie: un Premier ministre désigné 13 mois après les élections](#) », *Métro*, 19 novembre 2019.

²² « [Bosnia-Herzegovina political briefing: BiH- Government formation negotiations, a year after](#) », Weekly Briefing, Vol. 23, No. 1 (BH), *China-CEE Institute*, novembre 2019.

²³ « [Rencontre du secrétaire général de l'OTAN avec la ministre des Affaires étrangères et le ministre de la Défense de la Bosnie-Herzégovine](#) », OTAN, 10 mars 2020.

outil structurant sa coopération avec la Bosnie-Herzégovine. Au début de 2021, Sarajevo a établi une Commission de coopération avec l'OTAN, qui coordonne la mise en œuvre des activités de réforme dans le cadre de ce programme²⁴. En novembre 2022, le gouvernement a approuvé le nouveau programme – présenté comme un « cadre politique et légal de coopération » avec l'OTAN – préparé par cette commission, portant sur les années 2021 et 2022²⁵.

Le processus d'adhésion à l'OTAN de la Bosnie n'a donc rien d'un long fleuve tranquille. La cause principale en est la profonde méfiance des autorités et de la population serbes envers l'OTAN en raison de ses interventions militaires des années 1990. En octobre 2017, suivant l'exemple de la Serbie voisine, l'Assemblée nationale de la RS a proclamé la « neutralité militaire » de l'entité, à moins qu'un éventuel référendum en décide autrement²⁶. Selon un sondage réalisé en novembre 2022 par l'*International Republican Institute* (IRI, lié au Parti républicain des États-Unis), si 51 % de la population bosnienne est en faveur d'une adhésion à l'OTAN et si 14 % s'oppose à toute relation avec elle, ces pourcentages sont, respectivement, de 8 % et de 38 % parmi les répondants se déclarant serbes²⁷.

Au-delà de l'OTAN, le mal-être bosnien

Cela dit, la voie défendue par la RS semble plutôt médiane. Si Dodik ne cache pas ses affinités russophiles, il ne s'est pas opposé à l'accession au PPP et au MAP et paraît plutôt en faveur d'une collaboration avec l'OTAN²⁸, suivant ici aussi la voie choisie par Belgrade. Cependant, en avril 2023, il a appelé la présidence tripartite, en particulier la représentante serbe, Željka Cvijanović, également du SNSD, à suspendre toute collaboration avec l'OTAN tant que durerait la guerre en Ukraine, dénonçant simultanément les pressions occidentales pour l'imposition de sanctions envers Moscou par la Bosnie²⁹. L'ambassade des États-Unis à Sarajevo a riposté en rappelant que les autorités bosniennes sont contraintes, en vertu de la Loi sur la Défense de 2005, de mener leur pays vers l'accession à l'OTAN³⁰. Et, en octobre 2023, Washington renforçait les sanctions prises contre Dodik depuis 2017 et les étendait à des membres de sa famille, accusés de corruption et d'entrave à la mise en œuvre de l'accord de Dayton³¹.

²⁴ « [Relations with Bosnia and Herzegovina](#) », OTAN, 27 juin 2023.

²⁵ « [BiH CoM adopts the Annual National Program with NATO](#) », *Sarajevo Times*, 9 novembre 2022.

²⁶ « [Bosnia's Serb region declares neutrality in bid to block NATO membership](#) », *Reuters*, 18 octobre 2017.

²⁷ « [2022 Western Balkans Regional Survey](#) », *International Republican Institute*, janvier-février 2022.

²⁸ Ivica Bakota, « [Bosnia-Herzegovina external relations briefing: Accession of Bosnia and Herzegovina to NATO](#) », Vol. 15, No. 4 (BH), *China-CEE Institute*, février 2019.

²⁹ « [Milorad Dodik would suspend Bosnia-NATO cooperation](#) », *V4 News Agency*, 13 avril 2023.

³⁰ « [U.S. Embassy Statement on Milorad Dodik's Secessionist Threats](#) », *U.S. Embassy in Sarajevo*, 11 avril 2023.

³¹ « [U.S. Treasury Sanctions Members of Milorad Dodik's Family and Patronage Network](#) », *U.S. Department of the Treasury*, 20 octobre 2023.

Cependant, la question de l'appartenance ou non à l'OTAN n'est qu'un symptôme du « mal-être » de la Bosnie depuis son indépendance. Cette crise permanente résulte des aspirations divergentes des trois « peuples constitutifs » du pays, centripètes et centralisatrices chez les Bosniaques, majoritaires³², mais centrifuges et décentralisatrices chez les Croates et les Serbes, qui n'imaginent leur avenir qu'en symbiose avec leurs « mères-patries » respectives. Par ailleurs, la souveraineté de l'État bosnien, déjà limitée par les prérogatives des deux entités, l'est davantage encore par celles du Haut Représentant, qui dispose de pouvoirs exécutifs et législatifs quasi-illimités. Quant au pouvoir judiciaire, sa plus haute instance, la Cour constitutionnelle est composée de neuf juges, dont deux provenant de chaque communauté bosnienne et trois nommés par le président de la Cour européenne des droits de l'Homme. À plusieurs reprises, les juges « européens » ont été accusés par les responsables croates et serbes de favoriser les options « centralisatrices » voulues par les Bosniaques³³.

Srebrenica au cœur des tensions

Les tensions ont ressurgi de manière particulièrement aigue en juillet 2021, quelques jours avant la fin du mandat du précédent Haut Représentant, l'Autrichien Valentin Inzko, quand ce dernier a imposé une loi criminalisant le « déni de génocide », visant bien entendu le massacre de Srebrenica de 1995³⁴. Cela a provoqué l'ire de l'ensemble de la classe politique serbe qui, si elle reconnaît qu'un crime de guerre majeur y a été commis par « son » armée, récusé la qualification de génocide. En réaction, un boycott des institutions communes – présidence, parlement, gouvernement – a été décidé³⁵. Peu après, Milorad Dodik, encore membre de la présidence tripartite, mais en campagne électorale en vue d'être réélu président de la RS, multipliait les déclarations selon lesquelles l'entité serbe s'apprêtait à retirer sa participation aux OSBiH et à recréer une armée de la RS. Il s'attirait les foudres des deux autres coprésidents, le Croate affirmant qu'il s'agissait d'un « acte criminel de rébellion » et le Bosniaque menaçant la RS de « disparition »³⁶.

Cependant, comme souvent avec les fanfaronnades de Dodik, comme celles annonçant l'imminence d'une proclamation ou d'un référendum d'indépendance, il y a loin de la coupe aux lèvres : les OSBiH n'ont pas enregistré de départ massif de militaires serbes et l'armée de la RS n'a pas été rétablie. Début février 2022, le parlement

³² 50,11 % de la population selon le dernier recensement (2013) pour 30,8 % de Serbes et 15,4 % de Croates.

³³ Georges Berghezan, « [L'imbroglie bosnien, héritage de Dayton](#) », *Magazine Diplomatie*, 26 novembre 2019.

³⁴ Pour rappel, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, lors du verdict prononcé, en 2004, à l'encontre d'un officier serbe de Bosnie, Radislav Krstić, a qualifié le massacre de 8 000 hommes et jeunes gens bosniaques de Srebrenica d'acte de génocide.

³⁵ Danijel Kovacevic, « [Bosnian Serbs to Boycott State Institutions over Genocide Denial Ban](#) », *Balkan Transitional Justice*, 27 juillet 2021.

³⁶ « [Dzaferovic: Dodik continues to move in a very dangerous Direction](#) », *Sarajevo Times*, 26 septembre 2021 ; « [Bosnian Serbs demand their own army](#) », *Deutsche Welle*, 28 septembre 2021 ; « [Bosnian Serb Leader Dodik Says Entity Will Withdraw From Joint Military, Judiciary](#) », *RFE/RL*, 9 octobre 2021.

de la RS autorisait les représentants serbes à siéger à nouveau dans les institutions centrales, à condition que les décisions de celles-ci lui soient soumises pour révision³⁷. Et, en novembre 2023, la présidence nommait un Serbe, le général Gojko Knežević, à la tête des OSBiH³⁸.

L'autorité du Haut Représentant contestée

Cependant, si la fronde semble s'apaiser sur le front militaire, la contestation de la légitimité du Haut Représentant et de la Cour constitutionnelle s'est radicalisée du côté serbe. La nomination par le PIC du nouvel homme fort de Bosnie, l'Allemand Christian Schmidt, n'a pas été avalisée par le Conseil de sécurité de l'ONU, comme cela avait été généralement le cas, mais dans un contexte international moins tendu. Alors qu'il demande depuis des années l'abolition du Bureau du Haut Représentant – une « administration coloniale » selon lui –, Dodik avait affirmé, avant même son entrée en fonctions, qu'il ne reconnaîtrait pas l'autorité de Schmidt³⁹. Et, en août 2021, dès le début de son mandat, la Chine et la Russie ont annoncé qu'elles considéraient que sa nomination était illégitime et illégale⁴⁰.

Près de deux ans plus tard, en juin 2023, l'Assemblée nationale de la RS a voté deux lois impliquant que l'entité serbe ne reconnaissait plus ni l'autorité du Haut Représentant⁴¹ ni celle de la Cour constitutionnelle⁴². En réaction, Christian Schmidt ne se limitait pas à révoquer les deux lois⁴³, mais faisait inculper Dodik pour « non-respect des décisions du Haut Représentant », un délit passible de cinq ans de prison⁴⁴. Son procès a débuté le 6 décembre 2023 devant la Cour de Bosnie-Herzégovine à Sarajevo, mais a été ajourné pour statuer sur la demande de l'accusé qui veut être jugé à Banja Luka, la capitale de la RS⁴⁵. Il est à noter que, si c'est la première fois qu'un dirigeant politique est inculqué à ce titre, Schmidt n'a – à ce stade – pas opté pour une procédure plus simple, à savoir la destitution de Dodik. Pourtant, ses prédécesseurs n'avaient pas hésité à démettre, en 1999, le président de la RS d'alors, Nikola Poplasen⁴⁶ et, en 2005, le membre croate de la présidence

³⁷ « [Bosnian Serb Representatives Allowed To Rejoin Central Institutions](#) », *RFE/RL*, 2 février 2022.

³⁸ « [New Chief of the Joint Staff of the Armed Forces of BiH was appointed](#) », *Sarajevo Times*, 27 novembre 2023.

³⁹ « [Dodik: RS entity doesn't accept Christian Schmidt as High Rep in Bosnia](#) », *N1 BiH*, 30 mai 2021.

⁴⁰ « [Chinese Embassy in BiH: we do not accept the legitimacy of Christian Schmidt as the new HR](#) », *Sarajevo Times*, 17 août 2021.

⁴¹ « [Republika Srpska Assembly Votes To No Longer Publish Decisions Of Bosnia High Representative](#) », *RFE/RL*, 21 juin 2023.

⁴² « [BiH in crisis after Republika Srpska adopts law rejecting Constitutional Court decisions](#) », *European Western Balkans*, 4 juillet 2023.

⁴³ « [Bosnia envoy revokes Bosnian Serb laws defying the state, peace deal](#) », *Reuters*, 1^{er} juillet 2023.

⁴⁴ « [Bosnian Serb leader Dodik indicted for snubbing peace envoy](#) », *France 24*, 11 septembre 2023.

⁴⁵ « [Bosnian Serb leader Milorad Dodik appears in court ahead of trial](#) », *Euronews*, 7 décembre 2023.

⁴⁶ « [President Poplasen Dismissed](#) », *Office of the High Representative*, 3 mai 1999.

tripartite, Dragan Čović⁴⁷, leader du principal parti croate et soutien de moins en moins discret des entreprises de Dodik.

Au-delà de la méfiance serbe envers l'Alliance atlantique, les problèmes ethnico-institutionnels que connaît le pays rendent donc fort aléatoire une future adhésion. Il serait hautement improbable que le Haut Représentant, citoyen allemand, prenne le risque de forcer la décision, car cela ne ferait qu'attiser la rébellion serbe. Et ces atermoiements n'empêchent pas la Bosnie-Herzégovine de poursuivre une collaboration minimale mais régulière avec l'OTAN, en vertu des différents accords conclus avec elle.

Priorité au renforcement des capacités militaires

Selon l'OTAN, cette coopération est « axée sur la transformation démocratique et institutionnelle ainsi que sur la réforme des secteurs de la sécurité et de la défense ». Le quartier général de Sarajevo, servant également de QG à *EUFOR-Althea*, a pour principale mission d'« aider les autorités bosniennes à mettre en œuvre la réforme des secteurs de la défense et de la sécurité et les engagements liés au PPP ». En février 2023, désireuse d'accroître la résilience du pays après l'invasion russe de l'Ukraine, l'OTAN a entériné « un paquet pour le renforcement des capacités de défense de la Bosnie-Herzégovine, qui contient des mesures de soutien destinées à renforcer les moyens de défense et de sécurité du pays dans des domaines comme la gestion de crise, la cyberdéfense, l'évacuation sanitaire aérienne et la lutte contre le terrorisme »⁴⁸.

Fin août 2023, Sarajevo a accueilli Tom Goffus, secrétaire général adjoint de l'OTAN pour les opérations. Il s'est félicité du développement de la coopération entre l'Alliance et la Bosnie-Herzégovine et a qualifié les OSBiH de « bel exemple d'institution multiethnique ». Il a invité les autorités à présenter leur programme de réforme pour 2023, précisant, à l'adresse des Serbes, que cela n'impliquait pas une adhésion à l'OTAN⁴⁹. Moins de trois mois plus tard, c'est le secrétaire général lui-même, Jens Stoltenberg, qui entamait sa tournée balkanique par une escale en Bosnie. Il y a souligné l'importance du QG de l'OTAN de Sarajevo et fait l'éloge du « nouveau paquet de renforcement des capacités de défense » octroyé en février. Après sa rencontre avec le Haut Représentant, il a loué « l'excellente coopération » avec son bureau⁵⁰.

⁴⁷ « [Decision removing Dragan Covic from his position as a Member of the Presidency of BiH](#) », *Office of the High Representative*, 29 mars 2005.

⁴⁸ « [Relations with Bosnia and Herzegovina](#) », *op. cit.*

⁴⁹ « [L'OTAN réaffirme son attachement à son partenariat de longue date avec la Bosnie-Herzégovine](#) », OTAN, 29 août 2023.

⁵⁰ « [NATO Secretary General underscores importance of stability in the Western Balkans at the start of his visit to the region](#) », OTAN, 20 novembre 2023.

Dynamic, Swift, Quick Response...

Par ailleurs, l'OTAN organise chaque année depuis 1997 ses exercices *Dynamic Response* dans les Balkans, et régulièrement en Bosnie-Herzégovine⁵¹. Les OSBiH y participent depuis au moins une décennie. Si l'accent était mis au départ sur des activités de protection civile⁵², il l'est désormais sur le renforcement des capacités militaires, en particulier l'interopérabilité des OSBiH avec les concepts et pratiques de l'OTAN⁵³. En outre, en 2017, la Bosnie-Herzégovine a accueilli l'exercice annuel de réponse aux désastres de l'*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* (EADRCC). Afin « d'accroître leur aptitude à travailler ensemble de façon efficace en situation d'urgence », l'exercice a réuni plus de 1 200 participants de 34 pays membres ou partenaires de l'OTAN, dont la Serbie⁵⁴. Il est à noter que trois ans plus tôt, la Bosnie avait bénéficié de l'assistance de l'EADRCC lorsqu'elle fut victime de graves inondations⁵⁵.

Parmi les autres exercices militaires internationaux impliquant les OSBiH, les principaux semblent être ceux organisés bilatéralement avec les États-Unis. En novembre 2020, l'*U.S. Air Force* a mené sur le sol et dans les cieux bosniens un « exercice bilatéral d'intégration air-sol et un entraînement d'interopérabilité » avec les OSBiH⁵⁶. L'année suivante, en mai, la Bosnie a été un des sites européens accueillant les manœuvres multinationales *Swift Response*, organisées par l'*U.S. Army*, et elles-mêmes un volet de l'exercice annuel *Defender Europe*, ayant réuni 30 000 soldats de Bosnie et de 25 autres pays en 2021⁵⁷. Enfin, chaque année depuis au moins une décennie, *EUFOR-Althea* organise ses propres manœuvres, dénommées *Quick Response*, pour entraîner son contingent – dont les effectifs ont été portés de 600 à 1 100 militaires au début 2022 – et, au moins certaines années, pour « tester et évaluer l'état de préparation » des OSBiH et « aider la Bosnie-Herzégovine et ses forces armées sur la voie du succès à l'intégration euro-atlantique »⁵⁸.

Au-delà de Dodik, les lignes rouges de Belgrade

Comme le suggèrent les noms similaires de leurs manœuvres dans le pays, les efforts de l'UE, des États-Unis et de l'OTAN en Bosnie vont dans le même sens : adapter le modeste appareil

⁵¹ « [Dynamic Response](#) », *Global Security*, non daté.

⁵² Ben Timpson, « [COM EUFOR impressed by Dynamic Response](#) », *European Union Force in BiH*, 12 juin 2015.

⁵³ « [Military Exercise "Dynamic Response '23" ended Today](#) », *Sarajevo Times*, 29 septembre 2023.

⁵⁴ « [Exercice de l'EADRCC sur la gestion des conséquences 'Bosna i Hercegovina 2017' – Communiqué de presse](#) », OTAN, 10 octobre 2017 ; « [Participation Of Serbians In NATO's Exercise In Bosnia](#) », *OSCE BiH*, 2017.

⁵⁵ Andrzej Jacuch, « [Nato's Involvement in Humanitarian Operations/Disaster Response](#) », *Przegląd Nauk o Obronności*, 2017.

⁵⁶ « [U.S. Air Force partners with Armed Forces in Bosnia and Herzegovina for Air-Ground integration bilateral exercise](#) », *U.S. European Command*, 20 novembre 2020.

⁵⁷ « [Bosnia hosting large-scale US-Army led military exercise this month](#) », *N1 BiH*, 10 mai 2021.

⁵⁸ Nicolas Gros-Verheyde, « [Les grandes manoeuvres ont commencé en Bosnie. Exercice 'Quick Response 2'](#) », *B2*, 5 septembre 2013.

de défense bosnien aux standards de l'OTAN et, dans le même temps, le soustraire aux appétits russes. Ceux-ci trouvent un excellent relais en la personne de Milorad Dodik, proche du président Poutine qu'il a encore visité en mai 2023⁵⁹. Celui qui naguère voulait la démilitarisation totale de la Bosnie⁶⁰ est maintenant accusé, par le ministre bosnien de la Défense, d'avoir invité « certains individus de Russie » à entraîner des « formations paramilitaires » sur le sol de la RS⁶¹. Des allégations similaires, formulées en 2018⁶², n'ont pas été confirmées à ce jour, bien que Moscou et Banja Luka auraient conclu un accord de coopération dans la lutte antiterroriste en 2015⁶³.

Les informations alarmistes sur une sécession de l'entité serbe soutenue militairement par Moscou, nombreuses depuis l'invasion de l'Ukraine, doivent être prises avec du recul, car elles font partie du jeu de poker menteur auquel excelle Dodik⁶⁴. Celui-ci est bien conscient des lignes rouges tracées par Dayton, accord dont Belgrade – comme Zagreb – est signataire et s'est porté garante. Et, en effet, si le président Aleksandar Vučić, au pouvoir depuis 2014, répète à qui veut l'entendre son attachement à l'intégrité de la Bosnie-Herzégovine, c'est aussi parce qu'une position contraire affaiblirait considérablement la défense de Belgrade de sa propre intégrité territoriale, compromise par la sécession du Kosovo. Face à Vučić, Dodik ne nie pas sa « vassalité » : disposant, comme la plupart des Serbes bosniens, de la double nationalité, il a annoncé qu'il voterait pour son « patron » aux élections présidentielles serbes de décembre 2023, bien que celui-ci ne l'ait pas soutenu aux élections bosniennes de 2022⁶⁵.

Les rodомontades séparatistes de Dodik et les relations de son entité avec la Russie ne devraient pourtant pas empêcher la poursuite du partenariat avec l'OTAN, du moins tant qu'une adhésion pure et simple ne sera pas imposée. En revanche, la crise ouverte par la non-reconnaissance par la RS du Haut Représentant et de la Cour constitutionnelle pourrait exacerber l'instabilité bosnienne récurrente et prendre en outre une dimension internationale car Moscou, voire Beijing, pourrait s'en mêler, par exemple en contestant la nomination du HR devant le CSNU. Dans son rejet de la tutelle occidentale, Dodik est soutenu par la vaste majorité de la population et de la classe politique serbo-bosnienne, dont les arguments « souverainistes » pourraient attirer les sympathies d'autres Bosniens⁶⁶. Le condamner pour ce fait ou le jeter en prison réjouirait ses adversaires mais risquerait d'enflammer les passions à un niveau inédit depuis la fin de la guerre.

⁵⁹ « [Russia's Putin meets Bosnian Serb leader Dodik, hails rise in trade](#) », *Reuters*, 23 mai 2023.

⁶⁰ « [Dodik wants Bosnian army abolished](#) », *B92*, 22 janvier 2008.

⁶¹ « [Russia trains paramilitary units in Republika Srpska: Bosnian def min](#) », *TVP World*, 23 novembre 2023.

⁶² « [Uz pomoć ruskih i srbijanskih specijalaca: Milorad Dodik formira paravojne jedinice u Republici Srpskoj!](#) », *Žurnal*, 12 janvier 2018.

⁶³ « [Minister denies RS police will be trained by Russians](#) », *B92*, 14 février 2018.

⁶⁴ Georges Berghezan, « [Un deuxième front russe en Bosnie-Herzégovine ?](#) », *Eclairage, GRIP*, 15 mars 2022.

⁶⁵ « [Dodik: I'll Support Vucic's Ticket Although He Didn't Support Me](#) », *Beta*, 30 novembre 2023.

⁶⁶ « [BiH Security Minister: This is the least free country in the world, foreigners see BiH as their protectorate](#) », *N1 BiH*, 14 janvier 2024.

2. SERBIE : DE L'HOSTILITÉ À LA COLLABORATION

L'intervention militaire de l'OTAN contre la Serbie en 1999 place le pays dans une position particulière vis-à-vis de l'Alliance atlantique. En effet, malgré une opposition à une adhésion maintes fois réaffirmée, Belgrade collabore intensivement avec l'OTAN depuis près de deux décennies.

L'intervention de l'OTAN contre la Serbie – alors unie au Monténégro dans une République fédérale de Yougoslavie (RFY) – a été justifiée par la situation au Kosovo où les tensions n'avaient cessé de croître depuis l'accession de Slobodan Milošević au pouvoir. Province du sud de la Serbie, peuplée d'une majorité d'Albanais, le statut d'autonomie du Kosovo a été drastiquement réduit lors d'une révision constitutionnelle adoptée en mars 1989 par les Assemblées du Kosovo et de Serbie, à l'initiative de Milošević, alors président de la Ligue des communistes de Serbie⁶⁷. Sous la houlette d'Ibrahim Rugova, la population albanokosovare a mené dès ce moment une résistance essentiellement non violente, exigeant d'abord la restauration du statut d'autonomie, puis l'indépendance de la province.

Troubles au Kosovo

À partir de février 1996, à peine deux mois après la signature de l'accord de Dayton ayant mis fin à la guerre en Bosnie-Herzégovine, une formation paramilitaire, l'*Armée de libération du Kosovo* (en albanais : *Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, UÇK), a revendiqué des attaques contre la police présente dans la province et des réfugiés serbes ayant fui la Croatie⁶⁸. La multiplication de ces attaques, y compris contre des civils albanais considérés comme des « collaborateurs », et la répression par les forces de sécurité ont engendré un conflit de basse intensité, provoquant un nombre croissant de déplacés, surtout durant l'année 1998.

Bien que considérant encore quelques mois plus tôt l'UÇK comme un « groupe terroriste »⁶⁹, Washington parvenait à convaincre ses alliés au sein de l'OTAN d'adopter, le 13 octobre 1998, pour la première fois de l'histoire de l'organisation, des « ordres d'activation » pour « des frappes aériennes limitées et une campagne aérienne progressive en Yougoslavie » pouvant débiter dans les 96 heures. L'OTAN invoquait la Résolution 1199 du Conseil de sécurité de l'ONU (CSNU), adoptée le mois précédent, pour légitimer ses

⁶⁷ « Editorial: Kosovo on the brink », in « [How Milosevic stripped Kosovo's autonomy - archive, 1989](#) », *The Guardian*, 29 mars 1989.

⁶⁸ Resource Information Center, « [Yugoslavia: Information on early Kosovo Liberation Army \(KLA\) terrorist activity](#) », United States Bureau of Citizenship and Immigration Services, *UNHCR*, 15 septembre 2000.

⁶⁹ Republican Policy Committee, « [The Kosovo Liberation Army: Does Clinton Policy Support Group with Terror, Drug Ties?](#) », United States Senate, *Federation of American Scientists*, 31 mars 1999.

menaces de bombardement⁷⁰. Pourtant, cette résolution avait seulement décidé « d'examiner une action ultérieure et des mesures additionnelles pour maintenir ou rétablir la paix et la stabilité dans la région » et ne mentionnait nullement l'OTAN⁷¹.

Une conférence pour « excuser » des bombardements

Face à la menace de frappes aériennes, Belgrade acceptait de retirer une partie de ses forces du Kosovo, un retrait supervisé par une mission de vérification au sol de l'*Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe* (OSCE), dirigée par un diplomate étatsunien, William Walker. Le 15 octobre 1998, Milošević, devenu président de la RFY, recevait le commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) de l'OTAN, le général Wesley Clark, et le secrétaire général de l'organisation, Javier Solana, qui le convainquaient d'autoriser une surveillance aérienne exercée par l'Alliance atlantique en complément de la mission de l'OSCE⁷². Cette opération, dénommée *Eagle Eye*⁷³, a été approuvée peu après par le CSNU⁷⁴. En outre, en décembre, l'OTAN a déployé en Macédoine voisine une force d'extraction des observateurs de l'OSCE, *Operation Joint Guarantor*, qui prit ultérieurement le nom de *Determined Guarantor*⁷⁵.

Au début de 1999, la prise du village de Račak par la police serbe, qui coûta la vie à 45 Kosovars, dont des combattants de l'UÇK, a été immédiatement qualifiée d'« atrocité indescriptible » et de « crime vraiment contre l'humanité » par William Walker, augmentant la pression sur le pouvoir yougoslave⁷⁶. Pourtant, avant de passer aux actes, la diplomatie étatsunienne, dirigée par Madeleine Albright, a décidé d'offrir une dernière chance – ou un ultimatum – à Belgrade en organisant une conférence à Rambouillet, près de Paris. Convoquée officiellement par le *Groupe de contact*, qui associait informellement les cinq principales puissances de l'OTAN et la Russie, la conférence s'est achevée sans accord, la partie albanaise refusant de cautionner l'intégrité territoriale de la Yougoslavie et la partie serbe rejetant le volet sécuritaire qui lui était soumis. En particulier, si elle acceptait le déploiement de troupes de l'OTAN au Kosovo, Belgrade s'opposait catégoriquement au libre passage, à l'immunité et autres privilèges qui seraient octroyés à ces troupes à travers toute la RFY, comme détaillé à l'annexe B du projet d'accord⁷⁷. Rétrospectivement, Henry

⁷⁰ « [Statement to the Press by the Secretary General](#) », OTAN, 13 octobre 1998 ; Barton Gellman, « [Slaughter in Racak Changed Kosovo Policy](#) », *The Washington Post*, 18 avril 1999.

⁷¹ « [Resolution 1199 \(1998\) / adopted by the Security Council](#) », Bibliothèque Numérique, *Nations unies*, 23 septembre 1998 ; « Résolution 1199 (1998) », in « [Kosovo, Résolutions du Conseil de sécurité](#) », *Digitèque MJP*, 23 septembre 1998.

⁷² « [OHR SRT News Summary](#) », Archives, *Office of the High Representative*, 15 octobre 1998.

⁷³ « [Operation Eagle Eye, Operation Joint Guarantor / Determined Guarantor](#) », *Global Security*, non daté.

⁷⁴ « [Resolution 1203 \(1998\) / adopted by the Security Council](#) », Bibliothèque Numérique, *Nations unies*, 24 octobre 1998.

⁷⁵ « [Operation Joint Guarantor](#) », National security and defence, *Gouvernement du Canada*, non daté.

⁷⁶ « [Nato crisis talks on massacre](#) », *BBC News*, 17 janvier 1999 ; Barton Gellman, op. cit. ; « [Media Ignore Questions About Incident That Sparked Kosovo War](#) », *Fairness & Accuracy In Reporting (FAIR)*, 1^{er} février 2001.

⁷⁷ « [The Rambouillet text - Appendix B](#) », *The Guardian*, 28 avril 1999.

Kissinger a déclaré que cette proposition était « une provocation, une excuse pour commencer à bombarder »⁷⁸.

78 jours de frappes

L'opération *Allied Force* a débuté le 24 mars 1999. Elle a mobilisé, outre des dizaines de navires de guerre et de sous-marins, plus de mille appareils de quatorze pays de l'OTAN, dont 70 % des États-Unis. Au cours de 38 000 sorties de combat, ils ont, pendant onze semaines, largué leurs bombes et missiles sur des centaines de sites militaires, mais aussi sur les principales usines et infrastructures de la RFY⁷⁹. Pendant ce temps, policiers et paramilitaires serbes multipliaient les exactions contre les civils albanophones, expulsant la majeure partie de la population et en tuant plusieurs milliers. Quant aux frappes de l'OTAN, elles auraient causé la mort de 500 à 2 500 civils, selon les sources⁸⁰. En outre, d'après Belgrade, environ mille membres de ses forces de sécurité auraient été tués durant les bombardements⁸¹. Après avoir avancé un bilan de 5 000 à 10 000 militaires et policiers yougoslaves tués, l'OTAN a ensuite drastiquement réduit son estimation, y compris concernant les pertes en armement de l'armée de RFY⁸².

Belgrade a finalement capitulé le 9 juin, en concluant avec l'OTAN un « Accord militaro-technique » à Kumanovo (Macédoine), par lequel elle acceptait d'entamer le retrait total de ses forces du Kosovo dès le lendemain et d'y laisser une « présence internationale de sécurité », dénommée « KFOR », s'y installer⁸³. Le lendemain, le Conseil de sécurité, qui n'avait pas approuvé les frappes de l'OTAN, adoptait la Résolution 1244 qui autorisait le « déploiement au Kosovo, sous l'égide de l'Organisation des Nations unies, de présences internationales civile et de sécurité », cette dernière, « avec une participation substantielle de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord », étant chargée d'« assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publics (*au Kosovo*) jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse s'en charger ». En outre, la résolution réaffirmait « l'attachement de tous les États Membres (*du CSNU*) à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie », une souveraineté réaffirmée dans les deux annexes⁸⁴. Enfin, il faut souligner que ni l'accord de Kumanovo ni la Résolution 1244 n'évoquaient le moindre droit de passage des troupes de l'OTAN à travers la RFY, le principal point d'achoppement des négociations tenues à Rambouillet.

⁷⁸ Ian Bancroft, « [Serbia's anniversary is a timely reminder](#) », *The Guardian*, 24 mars 2009.

⁷⁹ « [Kosovo/Operation Allied Force After-Action Report](#) », Report to the Congress, *Department of Defense*, 31 janvier 2000.

⁸⁰ « [Civilian Deaths in the NATO Air Campaign](#) », *Human Rights Watch*, février 2000 ; « [Serbia remembers thousands of civilians killed in NATO aggression in 1999](#) », *Xinhua*, 24 mars 2021.

⁸¹ « [Stradalno 1.008 vojnika i policajaca](#) », *Radio Televizija Srbije*, 11 février 2013.

⁸² Steven Lee Myers, « [Crisis in the Balkans: The Toll; Damage to Serb Military Less Than Expected](#) », *The New York Times*, 28 juin 1999.

⁸³ « [Military Technical Agreement](#) », Basic Documents, OTAN, 9 juin 1999.

⁸⁴ « [Resolution 1244 \(1999\) / adopted by the Security Council](#) », Bibliothèque Numérique, *Nations unies*, 10 juin 1999.

Une catastrophe humanitaire évitée ou déclenchée ?

La justesse de l'utilisation de la force afin de prévenir une « catastrophe humanitaire », comme l'affirmaient alors de nombreux dirigeants occidentaux, demeure controversée. En effet, d'une part, les allégations selon lesquelles les forces serbes auraient tué ou fait disparaître des dizaines, voire des centaines, de milliers de personnes⁸⁵ ont été démenties peu après les frappes de l'OTAN. D'autre part, avant celles-ci, les affrontements au Kosovo avaient fait environ 2 500 morts, en majorité des combattants⁸⁶. Selon une étude conjointe d'ONG de Belgrade et de Priština, le « conflit du Kosovo » aurait, entre janvier 1998 et décembre 2000, causé la mort d'environ 13 500 personnes, dont une grande majorité pendant ou après les bombardements de l'OTAN⁸⁷.

Quoi qu'il en soit, après la guerre, la RFY s'est retrouvée non seulement privée du contrôle de son « berceau » du Kosovo, mais aussi totalement dévastée, demeurant soumise à des sanctions internationales et devenue le pays le plus pauvre d'Europe⁸⁸. À la suite d'élections présidentielles contestées, Milošević et son Parti socialiste de Serbie (SPS) ont été renversés en octobre 2000. Le conservateur Vojislav Koštunica, du *Parti démocratique serbe* (*Demokratska stranka Srbije*, DSS), accédait à la présidence de la RFY, tandis que le dirigeant du *Parti démocratique* (*Demokratska stranka*, DS), le libéral Zoran Đinđić, devenait Premier ministre du gouvernement de Serbie après des élections législatives anticipées en décembre. Milošević a été extradé au *Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie* (TPIY) en juin 2001 et est décédé pendant son procès à La Haye en mars 2006.

Délitement yougoslave et rapprochement avec l'Occident

Malgré la levée des sanctions et un rapprochement marqué avec l'UE et les États-Unis, le nouveau pouvoir éprouvait de grandes difficultés à affirmer sa cohésion. En février 2003, la RFY laissait la place à une confédération extrêmement lâche, la Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro (CESM). Un mois plus tard, le Premier ministre Đinđić était assassiné à Belgrade. Quand, en juin 2006, le Monténégro quitta, après référendum⁸⁹, la CESM, imposant à la Serbie une indépendance non recherchée, le nouveau leader du DS, Boris Tadić, présidait la république et Koštunica en dirigeait le gouvernement.

⁸⁵ Voir par exemple « [Clinton grilled on Kosovo, domestic policy](#) », *CNN*, 25 juin 1999 ou John Pilger, « [Kosovo Killing Fields?](#) », *New Statesman*, 15 novembre 1999.

⁸⁶ Georges Berghezan, « Avant les frappes de l'OTAN, le conflit du Kosovo aurait fait 2500 morts », in « La guerre du Kosovo: éclairages et commentaires », coordination de Bernard Adam, *GRIP-Complexe*, 1999.

⁸⁷ Milka Domanovic, « [List of Kosovo War Victims Published](#) », *Balkan Transitional Justice*, 10 décembre 2014.

⁸⁸ Richard Norton-Taylor, Peter Capella, « [Bill for Kosovo war goes over £30bn](#) », *The Guardian*, 15 octobre 1999.

⁸⁹ Le référendum eut lieu le 21 mai 2006. Les partisans de l'indépendance remportèrent 55,4 % des votes, alors que l'UE avait fixé le seuil minimum de reconnaissance du résultat à 55 %. Voir Charles Recknagel, « [Montenegro: Independence Referendum Turns Into Cliffhanger](#) », *RFE-RL*, 22 mai 2006.

Le processus d'adhésion au Partenariat pour la paix (PPP) de l'OTAN a débuté en 2002 par une recommandation du *Conseil suprême de défense* adressée au gouvernement de la RFY. En juin 2003, la CESM soumettait officiellement sa candidature au PPP ; pour l'y préparer, l'OTAN lançait un « programme de coopération sur mesure » (*Tailored Cooperation Programme*, TCP), comprenant des séminaires et l'octroi du statut d'observateur à des exercices militaires menés dans la cadre du PPP. En outre, un *Groupe de réforme de la Défense* était créé en 2005 afin d'accélérer et de soutenir la réforme du secteur de la Défense, d'abord dans la CESM, puis uniquement en Serbie dès l'année suivante⁹⁰. En décembre 2006, les deux pays, devenus indépendants, étaient invités à rejoindre le PPP, en même temps que la Bosnie-Herzégovine. En outre, quelques mois plus tôt, la Serbie avait conclu un *Accord de statut de forces* (*Status of Forces Agreement*, SOFA) avec les États-Unis⁹¹, facilitant la présence de leurs troupes sur le sol serbe. Une étroite coopération entre l'*Armée de Serbie* et la *Garde nationale d'Ohio* allait débiter, coopération se poursuivant à ce jour⁹².

Une neutralité compatible avec l'OTAN

Si le Monténégro, relativement épargné par les frappes de 1999, allait adhérer à l'OTAN en 2017, en dépit du sentiment défavorable de plus de la moitié de la population⁹³, la Serbie était beaucoup plus prudente. En réaction aux craintes que la conclusion du PPP ne mène à une adhésion, l'Assemblée nationale a adopté à une très large majorité, en décembre 2007, sous l'impulsion du Premier ministre Koštunica, une résolution qui dénonçait le rôle de l'OTAN dans le « bombardement illégal de la Serbie » et la création d'un « Kosovo indépendant » et proclamait le « statut neutre de la République de Serbie envers les alliances militaires effectives » à moins qu'un référendum n'en décide autrement⁹⁴. Quelques mois plus tard, Belgrade a suspendu sa participation au PPP en réaction à la proclamation d'indépendance du Kosovo pour ne la reprendre qu'en 2009⁹⁵.

Pourtant, avec le garde-fou de sa « neutralité militaire » proclamée, Belgrade a pu entamer une collaboration de plus en plus structurée avec l'Alliance atlantique, d'autant plus que celle-ci dit respecter « pleinement » la neutralité serbe⁹⁶. Cette coopération ne semble pas avoir été affectée par le changement de pouvoir initié en 2012, avec la victoire électorale du *Parti progressiste serbe* (*Srpska napredna stranka*, SNS), réputé conservateur et

⁹⁰ « [Partnership for Peace](#) », Ministry of Defence, Republic of Serbia, non daté ; Vuk Velebit, « [Serbia and NATO: From hostility to close cooperation](#) », *European Western Balkans*, 15 novembre 2017.

⁹¹ Lisa Burgess, « [U.S., Serbia sign Status of Forces Agreement](#) », *Stars and Stripes*, 8 septembre 2006.

⁹² Elizabeth Holliker, « [Enduring Ohio National Guard-Serbia pairing leads to economic agreement, sister city relationships](#) », *Defense Visual Information Distribution Service*, 21 décembre 2023.

⁹³ « [Public Opinion in Montenegro](#) », *International Republican Institute*, octobre 2017.

⁹⁴ Government of Serbia, « [Resolution on protection of sovereignty, territorial integrity and constitutional order of Serbia adopted](#) », OCHA, 26 décembre 2007.

⁹⁵ Tomáš Nagy, Ján Cingel, « [NATO-Serbia Relations: Still Defining the Modus Vivendi](#) », *GLOBSEC Policy Institute*, 17 mars 2017.

⁹⁶ « [Relations with Serbia](#) », *OTAN*, 23 mai 2022.

russo-philie, aux dépens de la coalition, globalement plus orientée à l'Ouest, formée autour du DS et du DSS.

Du PPP à l'IPAP

La conclusion du PPP a permis à la Serbie de devenir, en 2006, membre du *Conseil de partenariat euro-atlantique* (CPEA), un forum consultatif où se rencontrent membres de l'OTAN et non-membres d'Europe et d'Asie centrale, tandis qu'un *Bureau de liaison militaire* ouvrait ses portes à Belgrade. L'année suivante, la Serbie se joignait au *Processus de planification et d'examen* (*Planning and Review Process*, PARP), un mécanisme du PPP devant permettre aux forces serbes d'atteindre l'interopérabilité nécessaire pour participer à des opérations de l'OTAN ou de l'UE. Ensuite, en 2011, Belgrade a adhéré au programme *Building Integrity* (BI) destiné à améliorer la bonne gouvernance du secteur de la Défense et à faciliter la lutte contre la corruption et, en 2012, à un programme similaire mais spécifique aux États d'Europe du Sud-Est. Depuis 2014, la Serbie participe au *Programme de renforcement de la formation « défense »* (*Defence Education Enhancement Programme*, DEEP), ce qui lui aurait permis, d'après l'OTAN, de devenir un « fournisseur net de sécurité » en termes de formation et d'entraînement avec, à son crédit, une contribution au programme DEEP en Arménie et une formation de personnel médical civil et militaire irakien en 2017. En outre, depuis son lancement en 2014, elle prend part à la *Partnership Interoperability Initiative* (PII), puis également à l'*Interoperability Platform* (IP), ayant l'une et l'autre comme objectif de développer l'interopérabilité en opérations des membres de l'OTAN et des pays partenaires⁹⁷.

Au terme d'une longue procédure, Belgrade concluait avec l'OTAN, en janvier 2015, un premier *Plan d'action de partenariat individuel* (*Individual Partnership Action Plan*, IPAP), ayant la particularité d'exclure toute future adhésion à l'Alliance, tout en renforçant la coopération entre les deux parties. Bien qu'il ait déjà été prévu par l'Accord de Kumanovo et devait être conclu « dès que possible », ce n'est qu'en juillet 2015 que fut ratifié par le parlement serbe un accord SOFA avec l'OTAN, permettant la tenue de manœuvres conjointes avec l'OTAN sur sol serbe⁹⁸. Niveau le plus élevé de coopération de l'OTAN avec un non-membre, l'IPAP a été reconduit en novembre 2019⁹⁹ et serait en train d'évoluer vers un *Programme de partenariat sur mesure* (*Individually Tailored Partnership Programme*, ITPP)¹⁰⁰.

⁹⁷ « [Relations with Serbia](#) », *op. cit.* ; « [Partnership for Peace](#) », *op. cit.*

⁹⁸ « [Significant Events](#) », *Mission of the Republic of Serbia to the NATO*, non daté.

⁹⁹ « [Serbia adopts new IPAP with NATO](#) », *European Western Balkans*, 8 novembre 2019.

¹⁰⁰ « [Relations with Serbia](#) », *op. cit.*

Plus de 200 activités communes

Il n'est pas possible d'énumérer les « plus de 200 activités » communes prévues par le nouvel IPAP¹⁰¹. Cependant, il y a lieu de noter que, en plus de participer à de nombreux comités et groupes de travail de l'OTAN, la Serbie est membre, comme la Bosnie-Herzégovine, du *Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe* (EADRCC). Elle a bénéficié de l'assistance de ce mécanisme pour gérer les flux de migrants à travers son territoire en 2015 et a organisé l'exercice annuel du Centre en 2018, avec 2 000 participants de 40 pays¹⁰², premier exercice de l'OTAN se déroulant sur son territoire. Belgrade a également bénéficié du *NATO Trust Fund*, qui lui a permis de se débarrasser de 28 000 armes légères et de petit calibre en surplus ainsi que de 1,4 million de munitions et mines antipersonnel. Un autre projet, exécuté par l'*Organisation internationale des migrations* et achevé en 2011, a visé à la réintégration professionnelle de près de 6 000 militaires excédentaires¹⁰³.

Lors de sa visite à Belgrade de novembre 2023, le secrétaire général a semblé particulièrement satisfait de la contribution serbe au programme *Science for Peace and Security* (SPS)¹⁰⁴. Le pays serait particulièrement en pointe dans plusieurs secteurs, comme la recherche sur les patchs médicaux, les batteries sans lithium ou la détection des explosifs et des armes à feu (projet DEXTER)¹⁰⁵. L'Armée serbe met également à la disposition des cadres de l'OTAN son *Centre de formation chimique, biologique, radiologique et nucléaire*, situé à Kruševac et fondé en 1932. Le Centre a acquis, en 2013, le statut de centre partenaire d'entraînement de l'OTAN¹⁰⁶.

Par ailleurs, depuis l'accord de Kumanovo, la KFOR est en contact étroit avec les forces armées serbes, en particulier au niveau de son état-major. Malgré la situation toujours instable au Kosovo, aucun incident notable n'a été enregistré entre les deux parties en près d'un quart-de-siècle et la KFOR se dit satisfaite de sa « coopération professionnelle » avec les forces serbes¹⁰⁷. Par ailleurs, la Serbie n'a demandé qu'une seule fois, en décembre 2022, à exercer son droit, garanti par la Résolution 1244, de faire revenir au Kosovo un « nombre convenu de militaires et de fonctionnaires de police yougoslaves et serbes »¹⁰⁸.

¹⁰¹ « [About MLO Belgrade](#) », *Allied Joint Force Command Naples*, non daté.

¹⁰² « [Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre](#) », NATO-Serbia Partnership, *Allied Joint Force Command Naples*, non daté.

¹⁰³ « [Relations with Serbia](#) », *op. cit.*

¹⁰⁴ « [Secretary General underlines the importance of NATO's partnership with Serbia](#) », OTAN, 21 novembre 2023.

¹⁰⁵ « [Three projects launched by Serbia within Science for Peace and Security Programme in 2021](#) », *European Western Balkans*, 20 août 2021 ; « [Relations with Serbia](#) », *op. cit.*

¹⁰⁶ « [CBRN Centre](#) », *Serbian Armed Forces*, non daté.

¹⁰⁷ « [KFOR Commander's Farewell Visit](#) », *Mission of the Republic of Serbia to the NATO*, 19 septembre 2023.

¹⁰⁸ « [KFOR 'Evaluating' Serbia's Request To Send Security Forces In Kosovo](#) », *RFE-RL*, 16 décembre 2022.

En raison des risques élevés de déstabilisation que ce retour aurait provoqué, Belgrade a été déboutée et n'a pas insisté¹⁰⁹.

Une opinion hostile à une adhésion

Comme on peut donc le constater, l'ère du SNS et l'ascension d'Aleksandar Vučić, ministre de la Défense de 2012 à 2013, Premier ministre de 2014 à 2017 et président de la République depuis, n'ont nullement freiné la coopération de la Serbie avec l'OTAN, qui s'est au contraire développée. Tant que cette coopération ne mène pas à une adhésion, elle semble à la limite de l'acceptable pour la population serbe. Selon le sondage de l'IRI mentionné au chapitre précédent, réalisé juste avant l'invasion russe de l'Ukraine, si l'adhésion à l'OTAN n'est soutenue que par 3 % des répondants, ils sont 20 % à souhaiter une « coopération plus étroite sans adhésion », 26 % à vouloir « plus de communication sans coopération » et 46 % à s'opposer à toute relation avec l'organisation atlantique¹¹⁰. Un autre sondage significatif, réalisé par les *Open Society Foundations* dans plusieurs pays durant l'été 2022, indiquait que le « principal coupable pour le déclenchement du conflit en Ukraine » serait l'OTAN pour 31,6 % des Serbes interrogés, 29,2 % blâmant les États-Unis et 11,8 % la Russie¹¹¹.

Par ailleurs, la Serbie a acquis, en avril 2013, le statut d'observateur à l'*Organisation du traité de sécurité collective* (OTSC), organisation militaire de six anciennes républiques d'URSS dont le siège est à Moscou. Comme l'OTAN, l'OTSC prévoit qu'une attaque contre un de ses membres doit être considérée comme une agression contre tous. Cependant, son activité semble porter principalement sur les contacts intergouvernementaux et la diplomatie ainsi que sur les relations interparlementaires via une assemblée où la Serbie est représentée¹¹². À part une mission de maintien de la paix au Kazakhstan en 2021 et 2022¹¹³, les activités purement militaires de l'OTSC se réduisent à un exercice annuel auquel la Serbie ne semble avoir jamais pris part¹¹⁴. Au demeurant, le président Vučić a confirmé, fin 2019, que le concept de neutralité militaire excluait d'adhérer à cette organisation¹¹⁵.

Le statut d'observateur à l'OTSC de Belgrade paraît donc être surtout symbolique, destiné à rassurer une opinion hostile à l'OTAN ou attachée au non-alignement¹¹⁶. Ainsi, si l'OTSC

¹⁰⁹ Alice Taylor, « [NATO's KFOR rejects Serbian request for military presence in Kosovo](#) », *Euractiv*, 9 janvier 2023.

¹¹⁰ « [2022 Western Balkans Regional Survey](#) », *International Republican Institute*, janvier-février 2022.

¹¹¹ Vuk Vuksanovic, Srdjan Cvijic, Maksim Samorukov, « [How does Russian soft power in Serbia really work?](#) », *Belgrade Centre for Security Policy*, décembre 2022.

¹¹² « [О предоставлении Народной Скупшине Республики Сербия статуса наблюдателя при Парламентской Ассамблее Организации Договора о коллективной безопасности](#) », OTSC, 11 avril 2013.

¹¹³ Assel Satubaldina, « [CSTO Peacekeepers Complete Their Mission, Withdraw from Kazakhstan](#) », *The Astana Times*, 20 janvier 2022.

¹¹⁴ « [CSTO Collective Force Trainings](#) », *CSTO*, non daté.

¹¹⁵ « [Serbia will not join NATO or CSTO — president](#) », *Tass*, 21 novembre 2019.

¹¹⁶ La Serbie, successeur légal de la Yougoslavie titiste, a aussi le statut d'observateur au Mouvement des non-alignés.

est citée six fois dans les deux documents, publiés en 2021, définissant la stratégie de la Serbie en matière de sécurité et de défense, l'OTAN est quant à elle nommée une vingtaine de fois¹¹⁷.

Une neutralité orientée vers l'Ouest

De même, si l'on compare les participations de la Serbie aux exercices organisés par des membres de l'OTSC et de l'OTAN, la balance penche nettement en faveur de l'Occident. Ainsi, en 2019, la Serbie a participé à 13 exercices militaires avec des membres de l'OTAN (la plupart avec les États-Unis et ses voisins de Hongrie, Roumanie et Bulgarie) et seulement quatre avec la Russie ou le Belarus¹¹⁸. En septembre 2020, alors que pratiquement toutes les manœuvres avaient été reportées en raison de la pandémie de COVID-19, la Serbie a annulé au dernier moment sa participation à *Slavic Brotherhood*, le principal exercice annuel qu'elle menait avec la Russie et le Belarus. L'annulation serait intervenue sous la forte pression de l'UE, en raison des troubles agitant alors Minsk. Dans le même temps, le gouvernement annonçait la suspension pour six mois de sa participation à tous les exercices internationaux¹¹⁹. L'année suivante, en 2021, la Serbie a participé à 18 exercices internationaux, 14 avec des pays de l'OTAN (États-Unis, Grèce et Hongrie) et quatre avec la Russie¹²⁰.

En février 2022, afin de manifester sa neutralité face au conflit en Ukraine, Belgrade a, à nouveau, annoncé la suspension, cette fois-ci pour une durée indéterminée, de toutes les activités militaires menées avec ses partenaires internationaux. Cependant, à peine un an plus tard, malgré les protestations d'une partie de l'opposition, le ministère de la Défense confirmait la tenue, en juin, de l'exercice annuel *Platinum Wolf* avec, notamment, les armées des États-Unis, du Royaume-Uni et d'Italie¹²¹. Exercice majeur de l'armée serbe, *Platinum Wolf* est organisé chaque année depuis 2014 dans le sud de la Serbie en collaboration avec l'*U.S. Army* et la Garde d'Ohio¹²². Enfin, en novembre 2023, lors de la visite de Jens Stoltenberg à Belgrade, le président Vučić s'engageait à demander au gouvernement « d'examiner la décision de reprendre des exercices communs avec l'OTAN »¹²³. En revanche, la suspension des manœuvres avec la Russie et ses alliés reste *de facto* en vigueur. Par ailleurs, la neutralité serbe dans le conflit ukrainien a été mise à mal

¹¹⁷ « [National Security Strategy of the Republic of Serbia](#) » et « [Defence Strategy of the Republic of Serbia](#) », Ministère de la Défense, République de Serbie, 2021.

¹¹⁸ « [Serbia held more exercises with NATO than with Russia in 2019](#) », *European Western Balkans*, 18 novembre 2019.

¹¹⁹ « [Serbia Withdraws From Belarus Military Exercise, Citing EU Pressure](#) », *RFE-RL*, 9 septembre 2020.

¹²⁰ « [Balkan Defence Monitor 2022](#) », *Belgrade Centre for Security Policy*, mars 2022.

¹²¹ « [Successful Conduct of International Exercise "Platinum Wolf 23"](#) », *Ministry of Defence*, 22 juin 2023 ; Nikola Mikovic, « [Serbia's Strategy of 'Pro-Western Neutrality'](#) », *Diplomatic Courier*, 17 juillet 2023.

¹²² Igor Miroslavljević, « [Through military exercise with NATO members, Serbia leans towards cooperation with the West](#) », *European Western Balkans*, 27 avril 2023.

¹²³ « [Serbia pledges to improve relations with NATO](#) », *RT*, 21 novembre 2023.

par des allégations de livraison secrète d'« aide létale » à Kiev, ce que Belgrade s'est empressée de démentir¹²⁴.

Une collaboration gagnant-gagnant ?

Il convient enfin de noter que les forces armées serbes, l'*Armée de Serbie (Vojska Srbije, VS)*, entièrement professionnelles depuis 2011, sont loin d'être une force négligeable à l'échelle régionale. Les dépenses de défense de la Serbie représentaient 2 % de son PIB en 2022, soit le taux le plus élevé des « Balkans occidentaux »¹²⁵. De même, avec environ 25 000 militaires d'active (y compris la gendarmerie), elle est en tête de cette sous-région comprenant l'Albanie et l'ex-Yougoslavie¹²⁶, avec un taux de femmes dans ces forces également le plus élevé (16,31 %) ¹²⁷. Le ministère de la Défense a en outre demandé, au début de 2024, la réintroduction d'un service militaire obligatoire, d'une durée de trois à quatre mois¹²⁸. Enfin, selon le dernier classement du site spécialisé étatsunien *Global Firepower*, la Serbie serait la 56^e puissance militaire de la planète, précédant des pays de l'OTAN comme la Bulgarie ou la Belgique¹²⁹.

La coopération entre l'OTAN et Belgrade offre d'importants avantages aux deux parties. Malgré les liens unissant la Serbie à la Russie, l'Alliance atlantique dispose, au cœur des Balkans, d'un partenaire fiable, ayant une expertise reconnue dans certains domaines. En outre, cette collaboration facilite et sécurise la mission de l'OTAN au Kosovo, en proie à de récurrentes montées de tension et où Belgrade continue de disposer d'une forte influence sur une partie de la population. Le pouvoir serbe bénéficie aussi de cette coopération qui offre des garanties aux puissances occidentales, que ce soit l'UE – qui a admis la Serbie parmi ses candidats à l'adhésion en 2012 – et les États-Unis, qui semblent être devenus un partenaire majeur en matière de défense et sécurité. En rappelant systématiquement que coopération n'est pas synonyme d'adhésion, le président Vučić fait coup double : il ménage son électorat sans offrir de munitions à l'opposition tout en évitant une crise dans ses relations avec la Russie, alliée indispensable dans la défense de son intégrité territoriale et principal fournisseur d'hydrocarbures. À moins de bouleversements géostratégiques majeurs, la relation gagnant-gagnant unissant la Serbie et l'OTAN devrait donc s'inscrire dans la durée et se perpétuer, même en cas de changement d'équipe au pouvoir à Belgrade.

¹²⁴ Jonathan Landay, Aleksandar Vasovic, « [Exclusive: Leaked U.S. intel document claims Serbia agreed to arm Ukraine](#) », *Reuters*, 12 avril 2023.

¹²⁵ « [Balkan Defence Monitor](#) » 2022, *op. cit.*

¹²⁶ « [Military and security service personnel strengths](#) », *The World Factbook, CIA*, 2023.

¹²⁷ « [Balkan Defence Monitor 2022](#) », *op. cit.*

¹²⁸ « [DefMin says conscription not preparation for war](#) », *N1 Serbia*, 5 janvier 2024.

¹²⁹ « [2024 Military Strength Ranking](#) », *Global Firepower*, janvier 2024.

L'HÉRITAGE TOXIQUE DE L'OTAN DANS LES BALKANS

Si les interventions armées de l'OTAN ont contribué à arrêter les conflits en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo dans les années 1990, l'usage de munitions à uranium appauvri et de bombes à fragmentation continue d'affecter la santé et la vie des populations locales. Malheureusement, l'Alliance atlantique semble n'avoir que peu agi pour décontaminer les sites pollués.

Au Kosovo, la région la plus touchée, l'OTAN n'a transmis qu'en juillet 2000 au *Programme des Nations Unies pour l'environnement* (PNUE) la localisation des 85 sites¹ sur lesquels les canons des avions d'attaque au sol A-10 Warthog de l'U.S. Air Force ont tiré environ 31 000 projectiles renforcés à l'uranium appauvri (UA)². Malgré les recommandations du PNUE de décontaminer et de surveiller les sites en question³, rien n'indique que des mesures ont été prises, la population locale ignorant même qu'elle habite ou fréquente des endroits pollués, mais se plaint d'un taux élevé de cancers et leucémies⁴. Concernant les bombes à fragmentation, les États-Unis et le Royaume-Uni ont reconnu en avoir larguées⁵ et, selon l'OTAN, il s'agirait de 1 392 bombes éparpillées sur 333 sites au Kosovo ; elles auraient contenu 289 536 sous-munitions, dont au moins 10 % n'auraient pas explosé. En 2001, le *Comité international de la Croix Rouge* a accusé l'OTAN de n'avoir « pas encore accepté la responsabilité de l'élimination des sous-munitions non explosées que ses avions ont larguées », alors qu'elle disposait des moyens de le faire⁶. Selon les rares chiffres disponibles, UNMACC, un centre anti-mines de l'ONU, avait nettoyé, dix mois après la fin de la guerre, un peu plus de 4 000 sous-munitions non-explosées⁷.

Ce n'est qu'en 2007 que l'OTAN aurait informé Belgrade qu'elle avait largué, en 1999, 1 080 bombes à fragmentation (soit 224 640 sous-munitions) sur 219 cibles situées en Serbie (hors Kosovo)⁸. Seize municipalités du sud-est du pays auraient subi de telles frappes. L'armée et la police auraient nettoyé la plupart des sites touchés, soit un total de 1 310 hectares, alors qu'il resterait, en 2023, 75 hectares de zones non-décontaminées⁹. Par ailleurs, l'Institut de sciences nucléaires de Vinča a, entre 2002 et 2007, procédé à la décontamination des quatre sites pollués à l'UA identifiés par Belgrade, également dans le sud-est de la Serbie¹⁰. L'OTAN considère néanmoins que ses munitions à l'UA ont été semées sur une dizaine de sites en Serbie (hors Kosovo) et un au Monténégro¹¹.

En raison du « danger posé aux civils inhérent aux bombes à fragmentation », l'OTAN aurait renoncé à utiliser ce type d'armes en Bosnie-Herzégovine en 1995¹². En revanche, le pays a été bombardé par environ 10 000 munitions à l'UA¹³. Trois sites visités par une délégation dirigée par le PNUE en 2002, sept ans après les frappes, n'avaient pas été décontaminés. Le PNUE regrettait également que l'OTAN n'ait pas révélé la localisation de six de ses frappes à l'UA, toutes situées dans la région de Sarajevo¹⁴.

¹ UNEP, « [Depleted Uranium in Kosovo: Post-Conflict Environmental Assessment - UNEP Scientific Mission to Kosovo \(05-19 Nov 2000\)](#) », OCHA, 13 mars 2001.

² U.S. Department of State, « [U.S. DOD issues information paper on depleted uranium in Balkans](#) », OCHA, 31 octobre 2001.

³ « [Depleted Uranium in Kosovo: Post-conflict Environmental Assessment](#) », UNEP, 2001.

⁴ Phil Miller, « [In Kosovo, NATO Allies Blame Depleted Uranium for Cancer Cases](#) », *Declassified UK*, 13 juillet 2023.

⁵ « [NATO's Use of Cluster Munitions in Yugoslavia](#) », *Human Rights Watch*, 11 mai 1999.

⁶ « [Bombes à dispersion et mines terrestres au Kosovo, Les pièges explosifs de l'après-guerre](#) », CICR, juillet 2001.

⁷ *Ibid.*

⁸ Vesna Peric Zimonjic, « [Balkans: Cluster Bombs Threaten Thousands](#) », *Global Issues*, 8 avril 2009.

⁹ « [Mine Situation 2023](#) », *Centar za razminiranje*, novembre 2023.

¹⁰ Nataša B Sarap et al., « [Environmental radioactivity in southern Serbia at locations where depleted uranium was used](#) », *National Library of Medicine*, 2014.

¹¹ « [Depleted Uranium in Serbia/Montenegro, Post-Conflict Environmental Assessment](#) », UNEP, 2002.

¹² « [NATO's Use of Cluster Munitions in Yugoslavia](#) », *op. cit.*

¹³ Peter Capella, Owen Bowcott, « [Nato urged to clean up its uranium debris in Kosovo](#) », *The Guardian*, 5 janvier 2001.

¹⁴ « [Depleted Uranium in Bosnia-Herzegovina](#) », *International Atomic Energy Agency*, 27 mars 2003.

3. KOSOVO : NAISSANCE D'UNE ARMÉE SOUS COUVEUSE ATLANTIQUE

Les relations entre l'OTAN et le Kosovo sont avant tout marquées par près d'un quart-de-siècle de présence sur son sol de sa force de maintien de la paix, la KFOR. Bien qu'elle ait été proclamée en 2008, l'indépendance du Kosovo n'est pas reconnue par certains membres de l'Alliance, ce qui exclut automatiquement toute adhésion. Cependant, dans un territoire dont la partie septentrionale est toujours en proie à de vives tensions, l'OTAN collabore activement avec les forces armées kosovares qu'elle a contribué à créer et à développer.

La KFOR en charge de la sécurité

La *Force du Kosovo*, ou KFOR, a entamé son déploiement le 12 juin 1999, deux jours après l'adoption de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) et l'arrêt des frappes de l'OTAN contre la RFY, y compris le Kosovo. Son arrivée a coïncidé avec le retour de près d'un million et demi de Kosovars albanais, pour la plupart chassés par les forces et milices serbes pendant les bombardements de l'OTAN. Alors que ses effectifs allaient bientôt grimper à 50 000 militaires, la KFOR ne parvenait pas – sauf dans le secteur Nord, où était déployé un bataillon majoritairement français – à empêcher l'expulsion de plus de 200 000 autres Kosovars, serbes et roms en particulier.

La principale mission de la KFOR, outre de dissuader toute reprise des hostilités, était et reste, selon la Résolution 1244, d'établir un environnement sûr et de garantir la sécurité et l'ordre publics au Kosovo. Cette responsabilité devait en principe être cédée ultérieurement à la « présence civile internationale », autrement dit à la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) établie par cette même résolution. En outre, la KFOR avait parmi ses principales missions de « démilitariser l'*Armée de libération du Kosovo* (*Ushtria Çlirimtare e Kosovës*, UÇK) et les autres groupes armés kosovars albanais »¹³⁰.

Reconversion de l'UÇK

Tout comme le transfert de la charge de la sécurité à la MINUK, la démilitarisation de l'UÇK n'a jamais vraiment eu lieu. Craignant de se brouiller avec la formation qui lui avait servi d'infanterie pendant ses frappes aériennes, l'OTAN a préféré, en septembre 1999,

¹³⁰ « [Resolution 1244 \(1999\) / adopted by the Security Council](#) », *op. cit.*

composer avec l'UÇK et la transformer en un *Corps de protection du Kosovo* (*Trupat e Mbrojtjes së Kosovës*, TMK), théoriquement un service de secours civil et peu armé. Mais les effectifs du TMK – 3 000 hommes d'active et 2 000 de réserve – provenaient quasi-exclusivement des rangs de l'UÇK et son premier commandant, Agim Çeku, était le chef militaire du groupe armé. En outre, en acceptant la dissolution officielle de l'UÇK, ses leaders – Çeku et Hashim Thaçi, le chef politique – n'avaient pas caché que le TMK devait être l'embryon de leur future armée nationale¹³¹.

Les membres de l'UÇK allaient également se recycler d'autres manières, notamment en intégrant le *Service de police du Kosovo*, créé sous les auspices de la MINUK. D'autres poursuivaient des activités clandestines en fondant le *Service de renseignement du Kosovo* (*Shërbimi Informativ i Kosovës*, SHIK), soupçonné de l'élimination de plusieurs proches d'Ibrahim Rugova¹³², leader incontesté des Kosovars albanais jusqu'à ce qu'il soit supplanté par Thaçi, avec l'encouragement des États-Unis. Ce dernier fit de l'aile politique de l'UÇK le *Parti démocratique du Kosovo* (*Partia Demokratike e Kosovës*, PDK) et fut Premier ministre, puis président du Kosovo de 2008 à 2020. Il dut démissionner après son inculpation par les *Chambres spécialisées du Kosovo* de crimes commis pendant et après la guerre. Détenu depuis à La Haye, son procès a débuté en avril 2023¹³³. Enfin, en 2000 et 2001, d'autres membres de l'UÇK s'engagèrent dans les derniers conflits armés ayant accompagné le démantèlement de l'ancienne Yougoslavie, des guérillas actives dans les régions peuplées d'albanophones du sud de la Serbie et du nord-ouest de la Macédoine¹³⁴.

Indépendance contestée et « nouvelles tâches » de l'OTAN

Au Kosovo, les relations interethniques restaient également tendues, comme le montrèrent, en mars 2004, les sanglantes émeutes, réprimées avec peine par la KFOR, ayant visé les enclaves serbes disséminées au centre, à l'ouest et à l'est du Kosovo. Cela n'empêcha pas les autorités de Pristina de proclamer l'indépendance du territoire en février 2008. Cette indépendance fut rapidement reconnue par la plupart des membres de l'OTAN, à l'exception de l'Espagne, la Grèce, la Roumanie et la Slovaquie, qui refusèrent – et refusent toujours, plus de quinze ans plus tard – de cautionner la sécession unilatérale de la province méridionale serbe. Cette absence d'unanimité au sein du club atlantique rend, à ce jour, impossible toute adhésion formelle du Kosovo à l'OTAN. Cependant, plusieurs de ses membres, et l'Alliance elle-même, soutiennent et encadrent le secteur de la sécurité, y compris le développement d'une armée du Kosovo.

¹³¹ « [What Happened to the KLA?](#) », ICG Balkans Report N° 88, ICG, 3 mars 2000.

¹³² Serbeze Haxhijaj, « [Kosovo's Political Murders: Unpunished but Not Forgotten](#) », *Balkan Transitional Justice*, 6 mars 2018.

¹³³ « [Kosovo: War Crimes Trial to Begin in The Hague](#) », *Human Rights Watch*, 31 mars 2023.

¹³⁴ Peter H. Liotta, « [Spillover Effect: Aftershocks in Kosovo, Macedonia, and Serbia](#) », *Wilson Center*, janvier 2003.

Quelques mois après la déclaration d'indépendance, l'OTAN se dotait de « nouvelles tâches », à savoir la création, le financement et le développement d'une force armée au Kosovo. Ainsi, à travers une *Military Civilian Advisory Division* (MCAD), dirigée par le commandant de la KFOR, l'OTAN organisa simultanément la « désactivation » et la dissolution du TMK, le recrutement et l'entraînement d'une nouvelle force « légèrement armée » et la création d'un ministère dédié à cette force¹³⁵. En janvier 2009, la *Force de sécurité du Kosovo* (*Forca e Sigurisë së Kosovës*, FSK) était officiellement créée, comptant 2 500 membres d'active et 800 de réserve, dont une bonne moitié provenant du TMK¹³⁶. Ses premiers lots d'armement et de véhicules ont été offerts par l'Allemagne¹³⁷ et son premier commandant a été le dernier chef du TMK, le général Sylejman Selimi. Également ancien dirigeant de l'UÇK, il a été condamné à sept ans de prison en 2016 pour crimes de guerre commis en 1998 et 1999¹³⁸.

Premiers accords avec Belgrade

Les « nouvelles tâches » de l'OTAN allaient de pair avec la diminution des effectifs de la KFOR, qui ne se chiffraient plus qu'à 14 400 militaires en 2008¹³⁹, et la « reconfiguration » du rôle de la MINUK, dont la plupart des prérogatives, principalement en matière de police et justice, ont été transmises, juste après la proclamation d'indépendance, à la *Mission « état de droit » de l'UE*, dite *EULEX Kosovo*, chargée donc de soutenir et superviser ces institutions¹⁴⁰.

L'officialisation de la sécession de sa province méridionale a bien entendu déclenché la colère de Belgrade, dénonçant des violations de la Charte de l'ONU et de la Résolution 1244. Cependant, malgré l'indépendance, malgré l'arrivée du PDK et de Taçi à la tête du gouvernement kosovar et la mise en cause de ce dernier dans de sinistres affaires de trafic d'organes de prisonniers serbes¹⁴¹, la tension baissa quelque peu au Kosovo et Pristina et Belgrade s'engagèrent dans des négociations. Alors que la KFOR avait réduit ses effectifs à quelque 5 500 militaires¹⁴², les deux parties, grâce à la médiation de l'UE, signaient en avril 2013 un *Premier accord de principes régissant la normalisation des relations*. Ce qui est généralement connu comme l'*Accord de Bruxelles* compte 15 articles, dont les six premiers prévoient l'instauration d'une Association (ou communauté) des municipalités serbes,

¹³⁵ Ade Clewlow, « [Kosovo's Security Transition](#) », *The Norwegian Institute of International Affairs*, 2010.

¹³⁶ « [Kosovo's security force launched](#) », *BBC News*, 21 janvier 2009.

¹³⁷ Ade Clewlow, *op. cit.*

¹³⁸ Adelina Ahmeti, Die Morina, « [Kosovo Ex-Commander Sylejman Selimi Freed from Jail](#) », *Balkan Transitional Justice*, 25 janvier 2019.

¹³⁹ « [Multilateral Peace Operations: Europe, 2008](#) », SIPRI Fact Sheet, SIPRI, juillet 2009.

¹⁴⁰ « [Action commune 2008/124/PESC du Conseil](#) », *Journal officiel de l'Union européenne*, 4 février 2008 ; « [Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo](#) », Conseil de sécurité, ONU, 12 juin 2008 ; « [What is EULEX?](#) », EULEX, non daté.

¹⁴¹ Voir Carla Del Ponte, « La caccia, io e i criminali di guerra », *Feltrinelli Ed.*, avril 2008 ; Dick Marty (rapporteur), « [Traitement inhumain de personnes et trafic illicite d'organes humains au Kosovo](#) », Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, 12 décembre 2010.

¹⁴² « [Key Facts and Figures, Kosovo Force](#) », OTAN, 30 novembre 2012.

comprenant les quatre communes majoritairement serbes du nord du Kosovo. Selon l'accord, cette association aurait « un aperçu complet dans les domaines du développement économique, l'éducation, la santé et la planification rurale et urbaine ». Les autres articles prévoient notamment l'intégration du Nord dans le système policier, judiciaire et électoral en vigueur dans le reste du Kosovo, avec un commandant régional de police et une cour d'appel basés à Mitrovica-Nord, la principale agglomération encore peuplée de Serbes au Kosovo¹⁴³.

La NALT renforce les capacités de la FSK et en fait une armée

Durant cette période, la KFOR a transféré plusieurs de ses tâches à la police locale, notamment la protection de la plupart des sites historiques et lieux saints serbes, à l'exception du monastère de Visoki Dečani dans le sud-ouest du Kosovo, encore gardé par des *Carabinieri* italiens au début 2024. Par ailleurs, l'OTAN a continué à renforcer les capacités de la FSK, en créant en août 2016 une *NATO Advisory and Liaison Team* (NALT), chargée de lui fournir une « assistance et des conseils pratiques dans des domaines tels que la logistique, l'approvisionnement et le financement, le développement et la planification des forces, ainsi que le développement du leadership ». En décembre 2016, le Conseil de l'Atlantique Nord a décidé que la NALT jouerait un rôle central dans l'« interaction renforcée » de l'OTAN avec le Kosovo, une « interaction... se focalisant sur le renforcement de l'intégrité, la cyberdéfense, la diplomatie publique et la science »¹⁴⁴. Selon l'armée allemande, qui a fourni tous les généraux qui ont dirigé ce centre depuis sa création, la NALT « est une équipe indépendante de conseil et de liaison. Sur le terrain, les soldats accompagnent le renforcement des capacités de la FSK – du niveau tactique au niveau ministériel et stratégique »¹⁴⁵.

En décembre 2018, le parlement kosovar a approuvé une série de lois créant un ministère de la Défense et transformant la FSK en une armée à part entière, composée de 5 000 militaires professionnels. Les États-Unis, qui avaient initialement critiqué le projet car violant la constitution¹⁴⁶, l'ont finalement approuvé, tout en souhaitant que la future armée puisse englober les « communautés minoritaires ». Les députés serbes du Kosovo ont boycotté le vote et les autorités de Belgrade l'ont qualifié d'« illégal ». Le responsable de la MINUK a craint que cela puisse « exacerber les tensions » et rappelé que la responsabilité de la sécurité incombait d'abord à la KFOR.

¹⁴³ « [Brussels Agreement, First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations](#) », *The Government of the Republic of Serbia*, 19 avril 2013 ; « [First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations](#) », *Peace Agreements Database*, 19 avril 2013.

¹⁴⁴ « [NATO's role in Kosovo](#) », OTAN, 20 novembre 2023

¹⁴⁵ « [Das NALT – NATO-Berater in Kosovo?](#) », *Bundeswehr*, 18 juillet 2022.

¹⁴⁶ « [U.S. Embassy Statement on Kosovo Security Force Transformation Process](#) », *U.S. Embassy in Kosovo*, 8 mars 2017.

Quant à l'OTAN, elle a exprimé une désapprobation prudente, regrettant le manque de consultation, avec elle-même ainsi qu'avec d'autres « acteurs pertinents » locaux¹⁴⁷. Pourtant, le jour même du vote, le Premier ministre d'alors, Ramush Haradinaj, déclarait que « le processus de transformation de la FSK a débuté il y a dix ans sous les instructions et avec l'assistance de nos partenaires de l'OTAN »¹⁴⁸. En réalité, les alliés de l'OTAN ont réagi différemment à la transformation de la FSK, ses plus fervents partisans étant les États-Unis, le Royaume-Uni, la Turquie et l'Allemagne, déjà les plus engagés dans la NALT¹⁴⁹. La NALT qui, selon Albin Kurti, actuel Premier ministre, a rédigé les projets de loi créant la nouvelle armée¹⁵⁰.

Recrudescence de tensions dans le Nord

Le changement de mandat de la FSK n'a pas amélioré les relations entre Belgrade et Pristina, d'autant plus que le parti *Autodétermination* (*Vetëvendosje*, VV) accédait au pouvoir, d'abord brièvement en 2020, puis sans interruption depuis mars 2021. Ayant gagné en popularité en s'engageant à lutter contre la corruption, le parti et son fondateur, Albin Kurti, se sont aussi fait connaître par leur opposition musclée – à coup d'attaques au gaz lacrymogène au parlement – à la mise en œuvre de l'*Accord de Bruxelles*, en particulier la partie concernant l'Association des municipalités serbes, dont les modalités ont été précisées par un nouvel accord en août 2015¹⁵¹. Alors que les Serbes avaient consenti d'intégrer les institutions kosovares, que Belgrade avait démantelé les siennes dans les zones serbes du Kosovo et reconnu les documents officiels kosovars, le refus persistant de Pristina d'appliquer sa principale obligation de l'accord de 2013 a, petit à petit, exaspéré la population serbe.

L'étincelle qui mit le feu aux poudres fut, en novembre 2022, la destitution du commandant serbe de police du Nord, au motif qu'il refusait d'appliquer un ordre de sanctionner les automobilistes du Kosovo circulant avec une plaque d'immatriculation émise par Belgrade. Cela fut suivi, deux jours plus tard, par la démission massive des Serbes travaillant dans les institutions kosovares, élus (députés, maires...), juges et fonctionnaires, y compris les policiers¹⁵². En réaction, Pristina organisa dans les quatre municipalités du Nord, en avril 2023, de nouvelles élections, qui connurent un taux de participation de moins de 4 % en raison du boycott de la communauté serbe, justifié, selon un de leurs leaders, par la « répression quotidienne contre les Serbes (...) et le fait que Pristina n'a pas appliqué les

¹⁴⁷ « [Kosovo Votes to Turn Security Force Into Army](#) », *BalkanInsight*, 14 décembre 2018.

¹⁴⁸ « [Kosovo legislature approves creation of national army](#) », *Deutsche Welle*, 14 décembre 2018.

¹⁴⁹ Nicolas Del Ferro, « [Question of Upgrading Security in Kosovo: Transformation of Kosovo Security Force \(KSF\)](#) », *Beyond the Horizon*, 5 juillet 2017.

¹⁵⁰ « [Prime Minister Kurti participated in the change of command ceremony of the NATO Advisory and Liaison Team \(NALT\)](#) », *Prime Minister Office*, 28 mars 2023.

¹⁵¹ Guy Delauney, « [Why Kosovo's opposition MPs are tear-gassing parliament](#) », *BBC News*, 3 décembre 2015.

¹⁵² Xhorxhina Bami, Milica Stojanovic, « [Serbs Stage Mass Resignation from Kosovo State Institutions](#) », *BalkanInsight*, 5 novembre 2022.

accords »¹⁵³. Le mois suivant, l'installation de maires albanophones dans les hôtels de ville des quatre municipalités a provoqué des manifestations qui ont tourné à l'émeute à Zvečan. Dans cette banlieue de Mitrovica, la foule s'est opposée à l'ordre de dispersion de la KFOR, ce qui a occasionné plus de 30 blessés parmi les troupes de l'OTAN et plus de 50 du côté serbe¹⁵⁴.

Et renforcement de la KFOR

Cela n'était qu'un avant-goût des violences qui eurent lieu le 24 septembre près du monastère de Banjska, toujours dans le nord du Kosovo, où des affrontements entre un groupe armé et la police se sont soldés par quatre morts, un policier et trois Serbes du Kosovo¹⁵⁵. Le chef du groupe armé, un leader politique et homme d'affaires du nord du Kosovo, a été arrêté quelques jours plus tard à Belgrade¹⁵⁶. En réaction à cette flambée de violence, l'OTAN a décidé de renforcer le contingent de la KFOR, notamment par 600 soldats britanniques¹⁵⁷ et plus de 300 roumains¹⁵⁸, faisant repasser la barre des 5 000 à ses effectifs, alors que l'Italie, les États-Unis, la Hongrie et la Turquie en étaient alors les principaux contributeurs¹⁵⁹. En outre, l'Allemagne a annoncé, en février 2024, le renforcement de son contingent par le prochain envoi de près de 200 militaires¹⁶⁰. À noter que l'OTAN a décliné les demandes convergentes du ministre serbe de la Défense, Miloš Vučević, et du Premier ministre albanais, Edi Rama, de prendre le contrôle du nord du Kosovo, considérant que les « activités d'application de la loi sont la prérogative exclusive de la Police du Kosovo et supervisées par EULEX »¹⁶¹. Ceci est en ligne avec le précepte de l'OTAN selon lequel « la KFOR est le troisième répondant aux incidents de sécurité, après la police et EULEX »¹⁶², mais n'est pas du goût de Belgrade, qui argue que la Résolution 1244 fait de la KFOR « le seul acteur de sécurité légitime dans la province »¹⁶³.

Si la *Police du Kosovo*, désertée par ses éléments serbes, circule librement sur l'ensemble du territoire, il n'en va pas de même de la FSK qui doit demander l'autorisation de la KFOR pour pénétrer dans le Nord, comme le rappelait en septembre 2023 le secrétaire général

¹⁵³ « [North Kosovo elections: Serbs boycotted the elections, 3.47 percent cast ballots](#) », *European Western Balkans*, 24 avril 2023.

¹⁵⁴ « [Kosovo clashes: Nato commander criticises 'unacceptable' attacks on troops](#) », *The Guardian*, 30 mai 2023.

¹⁵⁵ Marita Moloney, « [Kosovo monastery siege ends after heavy gun battles](#) », *BBC News*, 24 septembre 2023.

¹⁵⁶ Lisa O'Carroll, Julian Borger, « [Kosovo Serb politician arrested over role in armed ambush of police](#) », *The Guardian*, 3 octobre 2023.

¹⁵⁷ « [NATO sends 600 UK soldiers to Kosovo in response to clashes](#) », *Deutsche Welle*, 2 octobre 2023.

¹⁵⁸ « [Romania Sends Reinforcements To KFOR In Kosovo, Says NATO](#) », *RFE/RL*, 14 octobre 2023.

¹⁵⁹ « [Kosovo Force \(KFOR\), Key Facts and Figures](#) », OTAN, octobre 2023.

¹⁶⁰ « [German DefMin: Germany to deploy additional troops to KFOR](#) », *N1 Serbia*, 7 février 2024.

¹⁶¹ Xhorxhina Bami, « [NATO Mission in Kosovo Rejects Calls to Police Tense North](#) », *BalkanInsight*, 4 octobre 2023.

¹⁶² « [NATO's role in Kosovo](#) », *op. cit.*

¹⁶³ « [Munsch, Mojsilovic discuss security situation in region, Kosovo-Metohija](#) », *Tanjug*, 11 octobre 2023.

de l'OTAN¹⁶⁴. Toujours dirigée par un vétéran de l'UÇK, actuellement Bashkim Jashari, neveu d'Adem Jashari, premier chef de l'organisation, la nouvelle armée se développe néanmoins grâce à l'encadrement de la NALT et le soutien de plusieurs pays, dont les États-Unis. En mars 2021 eut lieu le premier déploiement de membres de la FSK à l'étranger, en l'occurrence au Koweït¹⁶⁵, où Washington stationne son plus important contingent au Moyen-Orient. Pendant six mois, la FSK y est restée sous les ordres de la Garde nationale d'Iowa, un de ses partenaires privilégiés, à l'instar de la Garde d'Ohio pour l'Armée serbe. Elle participe également à des exercices internationaux, mais a été exclue en mai 2023 par les États-Unis de la phase finale de leurs manœuvres *Europe Defender*, en guise de sanction pour le refus de Pristina de retirer ses unités de police spéciale du nord du Kosovo¹⁶⁶.

Missiles et drones ne nuisent pas au dialogue

Les États-Unis figurent également parmi les principaux fournisseurs d'armes de la FSK, qui devrait bientôt recevoir 246 missiles *Javelin*, une vente annoncée au début 2024¹⁶⁷. Un autre fournisseur important est la Turquie, qui a livré à Pristina, en mai 2023, un lot de ses fameux drones d'attaque *Bayraktar TB2*¹⁶⁸. Si les armes affluent, la FSK ne semble pas encore disposer des 5 000 militaires prévus lors de son changement de mandat. Ses effectifs ne seraient que de 2 500 au début 2024, mais avec comme objectif de dépasser prochainement les 7 500¹⁶⁹, alors que le Premier ministre Kurti a annoncé l'engagement de 600 militaires supplémentaires en 2024¹⁷⁰. Néanmoins, ce dernier paraît avoir renoncé, pour des raisons budgétaires, à l'établissement d'un service militaire, une de ses grandes revendications quand il était dans l'opposition¹⁷¹, et lui avoir substitué une campagne de sensibilisation de la jeunesse au secteur de la défense qui serait mise en œuvre par des équipes mobiles¹⁷².

Malgré cela, malgré la poussée de fièvre au Kosovo en 2023, le « dialogue » entre Belgrade et Pristina promu par l'UE a quand même repris quelques couleurs durant l'année, avec l'adoption d'un *Accord sur le chemin de la normalisation entre le Kosovo et la Serbie* en

¹⁶⁴ « [Stoltenberg: For the deployment of the KSF in the north, permission is required, and for the actions of the Kosovo Police, consultation with KFOR](#) », *Kosovo Online*, 7 septembre 2023.

¹⁶⁵ Sylejman Klllokoqi, Lllazar Semini, Associated Press, « [Kosovo sends troops on peacekeeping mission for first time](#) », *KFOX14*, 9 mars 2021.

¹⁶⁶ Jeta Xharra, « [US Embassy Confirms Sanctions Against Kosovo Follow the Tensions in the North](#) », *Prishtina Insight*, 30 mai 2023 ; Igor Miroslavjević, « [Platinum Wolf 23 and Defender 23: Two military exercises show changing relationship of Serbia and Kosovo with the West?](#) », *European Western Balkans*, 14 juillet 2023.

¹⁶⁷ « [Kosovo – Javelin Missiles](#) », *Defense Security Cooperation Agency*, 11 janvier 2024.

¹⁶⁸ « Eren Beksac, [Kosovo receives new Turkish Bayraktar TB2 drones](#) », *Anadolu Agency*, 16 juillet 2023.

¹⁶⁹ « [Kosovo Security Force "in step with the plan for transformation into the army"](#) », *CNA*, 13 janvier 2024.

¹⁷⁰ « [Kurti: Next year, we will have 500 more police officers and 600 new KSF members](#) », *Kosovo Online*, 5 novembre 2023.

¹⁷¹ Xhorxhina Bami, « [Kurti Vows to Make Military Service Compulsory in Kosovo](#) », *BalkanInsight*, 17 février 2020.

¹⁷² Valbona Bytyki, « [Information as a substitute for compulsory military service](#) », *Koha Ditore*, 17 août 2023.

février et d'une annexe relative à sa mise en œuvre en mars. Conclu, mais non signé, par le président Vučić et le Premier ministre Kurti, l'accord contraint chaque partie à reconnaître les documents et les symboles nationaux de l'autre et la Serbie à ne pas objecter à l'adhésion du Kosovo à toute organisation internationale¹⁷³, tandis que l'annexe prévoit que le Kosovo lancera « immédiatement » des négociations visant à accorder à la communauté serbe un « niveau approprié d'autonomie »¹⁷⁴. Enfin, en octobre, dans un communiqué commun, plusieurs hauts responsables européens annonçaient avoir présenté à Vučić et Kurti un projet de statut de l'Association des municipalités serbes et appelaient le Kosovo à « lancer la procédure pour établir » cette association conformément à ce projet¹⁷⁵.

Prégnance de l'OTAN à défaut d'adhésion

En dépit des demandes pressantes d'Albin Kurti, de son agitation de l'épouvantail serbo-russe ou de sa promesse de porter très bientôt les dépenses militaires à 2 % du PIB¹⁷⁶, malgré le soutien massif de la population à une adhésion¹⁷⁷, le Kosovo ne peut envisager de devenir membre à part entière à l'Alliance tant qu'il ne sera pas reconnu par tous ses membres. Aussi, la collaboration de Pristina avec l'OTAN se fait dans une grande discrétion, apparemment portée par des pays volontaires, en particulier l'Allemagne, qui joue un rôle-clé dans la NALT, cette « équipe » qui a accompagné la fondation de la FSK et continue de l'encadrer. Elle passe aussi par une coopération bilatérale poussée avec les États-Unis et aussi d'autres pays importants, comme la Turquie, qui a conclu un accord de coopération militaire avec Pristina en janvier 2024¹⁷⁸.

Quant à la KFOR, elle se prépare à entamer un deuxième quart-de-siècle de présence dans le chaudron balkanique. En effet, même si ses prérogatives sont en constante réduction au profit des forces de l'ordre locales, les vives tensions qui règnent entre la minorité serbe et le pouvoir de Pristina depuis la fin 2022 rendent toute fin de mission totalement imprévisible.

¹⁷³ « [Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia](#) », *European Union External Action*, 27 février 2023.

¹⁷⁴ « [Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia](#) », *European Union External Action*, 18 mars 2023.

¹⁷⁵ « [Joint statement by the President of the French Republic, the Chancellor of the Federal Republic of Germany and the President of the Council of Ministers of the Italian Republic on the EU-facilitated Dialogue on normalisation of relations between Kosovo and Serbia](#) », *Der Bundeskanzler*, 27 octobre 2023

¹⁷⁶ Alice Taylor, « [Kosovo's call for NATO membership falls on deaf ears](#) », *Euractiv*, 9 mars 2022. En 2022, les dépenses militaires du Kosovo représentaient 1,1 % de son PIB selon la « [SIPRI Military Expenditure Database](#) » (accédée le 12 janvier 2024).

¹⁷⁷ 81 % de la population kosovare souhaiterait une adhésion à part entière à l'OTAN selon le sondage « [Public Opinion in Kosovo, Serbia, Bosnia and Herzegovina, and North Macedonia](#) », *IRI*, novembre 2018.

¹⁷⁸ « [Kosovo and Turkey sign an agreement on military cooperation](#) », *Koha Ditore*, 29 janvier 2024.

CONCLUSION

Bien qu'ils ne soient pas membres de l'Alliance et ne le seront pas à brève échéance, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo collaborent intensivement avec l'OTAN, chacun selon des formes et des formules spécifiques. Sarajevo est officiellement candidate depuis 2010, malgré l'opposition de l'entité serbe à toute adhésion. Sa collaboration avec l'OTAN est structurée par un « programme de réformes », en principe annuel, des forces armées unitaires créées en 2005. Après avoir adhéré au *Partenariat pour la paix* en 2006, Belgrade n'a franchi qu'en 2015 l'étape ultérieure, le *Plan d'action de partenariat individuel* (IPAP). Elle collabore à de nombreux programmes et organes de l'OTAN mais, sur le plan strictement militaire, elle semble privilégier le partenariat avec des pays voisins et les États-Unis. Depuis l'invasion de l'Ukraine, elle a officiellement suspendu toute collaboration militaire avec la Russie. Au Kosovo, l'OTAN déploie encore aujourd'hui des milliers de soldats et y a promu la création, en 2018, de forces armées, soutenues par certains pays importants de l'Alliance.

L'évolution du rôle de l'Alliance dans la région sera soumise aux aléas des conflits politiques internes, en particulier en Bosnie-Herzégovine, où le bras-de-fer entre le Haut Représentant et le président de *Republika Srpska* menace la tutelle occidentale sur le pays. Cependant, les tirades de Milorad Dodik visent davantage à « décoloniser » son entité et le pays entier qu'à remettre en question la collaboration avec l'OTAN.

Malgré sa politique de « ménagement » de l'ami russe, la Serbie est un partenaire important de l'Alliance dans la région. Elle dispose de forces armées entraînées et équipées ainsi que d'une industrie de la défense conséquente dont les États-Unis sont les principaux clients à l'exportation. Comme en RS, le rejet de toute adhésion à l'OTAN est quasi-unaniment partagé par la classe politique et la population serbes. Dans ces conditions, la collaboration Belgrade-OTAN paraît avoir atteint un seuil et devrait se poursuivre dans les limites actuelles, à moins de bouleversements géostratégiques majeurs, par exemple liés au conflit en Ukraine.

Au Kosovo, le rôle de « troisième ligne » dans le domaine de la sécurité qu'a attribué l'OTAN à la KFOR paraît peu conforme au mandat de l'ONU, soit la fameuse Résolution 1244. On peut aussi s'interroger sur le paradoxe consistant à soutenir la création d'une armée dite nationale dans un État non reconnu comme tel par plusieurs de ses membres. Cela dit, le rôle de l'OTAN et l'avenir de la KFOR dépendent fortement, comme en Bosnie, de l'évolution de la situation interne. Seule l'application des accords conclus, et en premier lieu l'octroi d'une autonomie minimale aux municipalités du Nord, serait à même de faire baisser les tensions, et non la multiplication des mesures vexatoires à l'encontre de la minorité serbe, comme la récente annonce de l'interdiction des paiements en dinars imprimés à Belgrade.

Trente ans après ses premières interventions armées dans les Balkans, l'OTAN y a développé et structuré sa présence, avec comme premier objectif de rendre « interopérables » les armées de la région avec ses propres concepts et pratiques. Souplesse et diplomatie de la part de l'Alliance et des autorités locales ont été, et restent, nécessaires pour ne pas provoquer de raidissement des habitants de la RS et Serbie en franchissant la « ligne rouge » de l'adhésion. Pour l'OTAN, cette coopération a également comme avantage politique de contrer les « tentations russes » à l'œuvre dans ces régions, tandis qu'elle permet à Belgrade et Sarajevo de rassurer leurs partenaires européens quant aux orientations fondamentales de leurs pays, candidats à l'Union européenne.

LES RAPPORTS DU GRIP

2019/3	Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2019 , SIPRI/GRIP, 60 p., 10 €	2021/5	Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2020 , SIPRI/GRIP, 48 p., 10 €
2019/4	La Chine au Nicaragua et au Panama: Une nouvelle branche des routes de la soie en Amérique centrale ? , Thierry Kellner et Sophie Wintgens, 48 p., 10 €	2021/6	Robots tueurs: Le début de la fin? , Stan Brabant, 28 p., 10 €.
2019/5	Enfants-soldats en RDC : évolution et perspectives de la lutte contre leur recrutement , Maria Camello, 40 p., 10 €	2021/7	Est de la RDC : le paradoxe d'un état de siège et d'une insécurité grandissante , Adolphe Agenonga Chober, 28 p., 10 €
2020/1	La machine de guerre saoudienne à l'épreuve de ses ambitions , Georges Berghezan, 64 p., 10 €	2022/1	Industries de défense saoudienne et émiratie : défis semblables, évolutions divergentes , Georges Berghezan, 28 p., 10 €
2020/2	L'élargissement de la «responsabilité de protéger» aux urgences climatiques - une fausse bonne idée , Marion Dussuchal, 44 p., 10 €	2022/2	Résumé du SIPRI Yearbook 2022 – Armements, désarmement et sécurité internationale , Traduction GRIP, 32 p., 10 €
2020/3	Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2020 , Luc Mampaey, 60 p., 10 €	2022/3	Dépenses militaires, production et transferts d'armes, Compendium 2020 , GRIP/SIPRI, 52 p., 10 €
2020/4	Résumé du SIPRI Yearbook 2020 - Armements, désarmement et sécurité internationale , Traduction GRIP, 20 p., gratuit	2022/4	Si importantes qu'elles disparaissent. L'invisibilité des femmes combattantes dans les programmes DDR , Clémence Buchet-Couzy, 28 p., 10 €
2021/1	Comment renforcer le rôle de l'UE dans les exportations d'armes , Maria Camello, Léo Géhin, Federico Santopinto, 28 p., 10 €	2022/5	Un programme en eaux troubles- Incertitudes autour des sous-marins nucléaires australiens , Maïté Bol, 40 p., 10 €
2021/2	Nucléaire iranien. Obstacles et enjeux d'un accord renouvelé entre Washington et Téhéran , Vincent Eiffing, 36 p., 10 €	2023/1	La Turquie, nouveau leader de non-alignés? , Georges Bergehezen, 60p., 10 €
2021/3	La CODECO, au coeur de l'insécurité en Ituri , Adolphe Agenonga Chober, Georges Berghezan, 30 p., 10 €	2023/2	Résumé du SIPRI Yearbook 2023 Armements, désarmement et sécurité internationale , Traduction GRIP, 24p., 10 €
2021/4	Résumé du SIPRI Yearbook 2021 - Armements, désarmement et sécurité internationale , Traduction GRIP, 20 p., gratuit	2023/3	Dépenses militaires, production et transferts d'armes, Compendium 2023 , SIPRI/GRIP, 52 p., 10 €
		2023/4	Faut-il acheter le F-35 pour participer au partage nucléaire dans l'OTAN , Samuel Longuet, 50 p., 10 €

Pour commander votre exemplaire de ce Rapport du GRIP, rendez-vous sur www.grip.org / publications / rapports (10 € frais de port inclus)

HORS OTAN, MAIS PARTENAIRES BOSNIE-HERZÉGOVINE, SERBIE ET KOSOVO

Entre 2004 et 2020, sept États de la péninsule balkanique sont devenus membres de l'OTAN. Ne restent en dehors de l'Alliance, chacun pour des raisons différentes, que la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo.

Si la Bosnie-Herzégovine est la seule à être officiellement candidate, aucune adhésion à l'OTAN ne pourra avoir lieu tant que Sarajevo n'aura pas réglé ses problèmes institutionnels. La Serbie a proclamé sa « neutralité militaire » en 2007, ce qui exclut toute appartenance à un bloc militaire. Quant au Kosovo, il n'est pas reconnu comme État indépendant, non seulement par Belgrade, mais aussi par quatre membres de l'Alliance.

Malgré ces limites, l'OTAN s'est profondément implantée dans ces pays. Tant Belgrade que Sarajevo ont commencé à structurer leur collaboration avec l'OTAN via un Partenariat pour la Paix conclu en 2006. Ce partenariat a été complété, dans le cas de la Bosnie, par un Plan d'action d'adhésion, accordé en 2010, mais qui n'a commencé à être mis en œuvre que huit ans plus tard. La relation de Pristina avec l'OTAN consiste principalement en l'accueil, depuis 1999, de milliers de soldats de la Force du Kosovo (KFOR), mais aussi en un discret soutien au développement d'une armée locale.

Le présent rapport présente donc l'évolution des relations de l'OTAN avec la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et le Kosovo, en rappelant d'abord un contexte marqué par son intervention dans les conflits armés des années 1990, y compris l'« héritage toxique » laissé par ses frappes à l'uranium appauvri et aux bombes à fragmentation. Est ensuite examiné le développement de la coopération de l'OTAN avec Sarajevo, Belgrade et Pristina, et plus particulièrement avec leurs forces armées, les difficultés et limitations auxquelles est confrontée cette collaboration, que ce soit en raison du statut incertain du Kosovo, de la neutralité affichée de la Serbie ou des conflits politiques internes de plus en plus vifs en Bosnie-Herzégovine.

En conclusion, est évalué l'enjeu géostratégique de la présence otanienne dans la région, alors que d'autres acteurs, extérieurs à l'Alliance ou membres de l'OTAN, tentent également d'y faire valoir leurs propres intérêts.



Georges Berghezan est chercheur associé au GRIP. Il a effectué de nombreux séjours dans les Balkans, et particulièrement en Bosnie-Herzégovine pendant le conflit qu'il couvrit comme reporter-photographe. Ses travaux portent également sur la sécurité et les conflits en Afrique francophone, la prolifération et le contrôle des armes légères et la militarisation du Moyen-Orient.

